

O A S I S

2013

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 18

OASIS es el anuario del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, uno de los Grupos de Investigación del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE, reconocido por Colciencias en Categoría A. Las líneas de trabajo de OASIS son: Enfoques regionales, Agenda Global, Cooperación y desarrollo, América Latina, Asia y Europa.

RECTOR UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Juan Carlos Henao

DECANO FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Roberto Hinestrosa

COORDINACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES, CIPE
Juan Camilo Rodríguez Gómez – Frédéric Massé

COORDINADOR DEL OBSERVATORIO DE OASIS
Milena Gómez Kopp

COMITÉ EDITORIAL
Martha Ardila (Universidad Externado de Colombia)
Ciro Arévalo (Federación Astronáutica Internacional)
Steve Cohen (Earth Institute/SIPA, Columbia University)
Olivier Dabene (Sciences Po)
Pierre Gillhodes (Universidad Externado de Colombia)

COMITÉ CIENTÍFICO
Rodolfo de la Garza (Columbia University)
Florent Frasson-Quenoz (Universidad Externado de Colombia)
Luiz Martinez (Sciences Po)
Stephen Randall (University of Calgary)
Tom Trebat (director, Columbia University Global Centers, Latin America, Rio de Janeiro)

LISTA DE ÁRBITROS
Joann Baney (Columbia University, Estados Unidos)
Juan F. Buchelli (Cambridge University, Inglaterra y Universidad Externado de Colombia)
Brian Carroll (Columbia University, Estados Unidos)
Leo Dazon (Paris III, Francia)
Nicolás Foucras (ITESM Campus Monterrey, México)
Pío García (Universidad Externado de Colombia)
Jonathan Glennie (Overseas Development Institute, Inglaterra)
Rubén Martínez (Universidad de Valencia, España)

EDICIÓN
Milena Gómez Kopp

OASIS está indexada por: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), EBSCO, Social Science Research Network (SSRN) y Open Journal System, Dialnet, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Cengage Learning, Dialnet.

ISSN 1657-7558
E-ISSN 2346-2132

© BAJO LA LICENCIA CREATIVE COMMONS ATTRIBUTION 3.0
Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra
Calle 12 No. 1-17 Este – Bogotá – Colombia. Fax 3418715
Primera edición: noviembre de 2013
Diagramación: Precolombi EU
Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	1
I. AMÉRICA LATINA	5
• CHANGE OR CONTINUITY IN US-LATIN AMERICAN POLICY: THE OBAMA RECORD	7
<i>Stephen J. Randall</i>	
II. ASIA	23
• POLÍTICA EXTERIOR DE JAPÓN DURANTE EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DEL PRIMER MINISTRO JUNICHIRO KOIZUMI	25
<i>Mario Antolinez</i>	
III. EUROPA	53
• LA CRISIS ECONÓMICA Y EL MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA CATALÁN	55
<i>Aura Daniela Guzmán Ramírez y Martha Lucía Quiroga Riviere</i>	
IV. ENFOQUES REGIONALES	73
• DE LA CUMBRE ALC-UE DE MADRID A LA CUMBRE CELAC-UE DE SANTIAGO DE CHILE. EXPECTATIVAS DE UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL	75
<i>Jerónimo Ríos Sierra</i>	
• PERSPECTIVAS Y DIMENSIONES DE UNA GOBERNANZA GLOBAL: EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR INTERNACIONAL	95
<i>Alberto Castillo Castañeda</i>	
V. AGENDA GLOBAL.....	115
• IMPLEMENTING SPACE TECHNOLOGY INTO SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND RESILIENCE THEORY	117
<i>Ciro Arévalo Yepes y Mateo Arévalo Botero</i>	

VI. COOPERACIÓN Y DESARROLLO 129

- COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR:
REFLEXIONES PARA UNA CONVERGENCIA ANALÍTICA 131
Natalia Millán Acevedo y Guillermo Santander Campos
- LA AGENDA POST 2015: DESAFÍO DE RESILIENCIA QUE REORIENTA
LA COOPERACIÓN GLOBAL 149
Erli Margarita Marín Aranguren y Juan Carlos Lozano Herrera

RESÚMENES - ABSTRACTS 177

ÍNDICE DE AUTORES 187

- ÍNDICE DE AUTORES 189

ANEXOS 203

- POLÍTICA EDITORIAL DE OASIS 205
- INDICACIONES PARA LOS AUTORES 207
- GUIDELINES FOR AUTHORS 209

Oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 2013. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. v-212.

I. América Latina. II. Asia. III. Europa. IV. Enfoques regionales. V. Agenda Global. VI. Cooperación y desarrollo. Resúmenes. Anexos.

PRESENTACIÓN

El Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (FIGRI) presenta la edición número 18 del 2013 de su revista con un importante aporte académico de varios investigadores internacionales y de nuestra universidad, los cuales analizan temas variados que van desde la actualidad internacional hasta el desarrollo sostenible del espacio. OASIS busca aportar al debate de la coyuntura internacional y presentar temas poco difundidos en la academia colombiana para contribuir al enriquecimiento del conocimiento de dichos temas entre nuestros lectores.

La presente edición contiene cuatro ejes centrales, los cuales encajan dentro de las líneas temáticas de la revista. Estos cuatro pilares son los estudios de área de América Latina, Asia y Europa, los Enfoques Regionales, la Agenda Global y, por último, la Cooperación Internacional.

La edición número 18 de OASIS inicia con el artículo “Change or Continuity in US-Latin American Policy: the Obama Record”, de Stephen J. Randall, acerca de la política exterior del gobierno del presidente Barack Obama hacia América Latina. El profesor Randall es director del Centro de Investigación de América Latina en la Universidad de Calgary en Canadá. Ha sido autor y editor de varios libros que analizan las relaciones entre los países de América Latina y Estados Unidos, entre los

cuales se cuentan *Aliados y distantes: historia de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Desde la independencia hasta la guerra contra las drogas* (Bogotá, 1992), *An International History of the Caribbean Basin* (Londres, 1997) y, más recientemente, la biografía *Alfonso López Michelsen: su vida, su época* (Bogotá, 2007). El profesor Randall es uno de los académicos más reconocidos en el estudio de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Su ensayo hace un análisis crítico de los desafíos, los éxitos y las fallas del gobierno de Obama, a pesar de sus buenas intenciones al inicio de su primer mandato de implementar una política moderna hacia América Latina. Sugiere que dicha política no difiere mucho de la de su antecesor.

Mario Antolinez, en su artículo “Política exterior de Japón durante el primer año de gobierno del primer ministro Junichiro Koizumi”, estudia el manejo de la política exterior del inicio del gobierno de Koizumi a partir de los modelos conceptuales de análisis de Kenneth Waltz y Robert Putnam. Antolinez es egresado de la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con estudios de posgrado en las universidades de Waseda y Keio, y es candidato al doctorado en estudios de área de la Universidad de Sofía (Asia y América Latina). En la actualidad enseña en la Universidad de Kwantlen.

Son varias las regiones en el mundo que luchan por su independencia y por la creación de un Estado autónomo. En el artículo “La crisis económica y el movimiento independentista catalán” Aura Daniela Guzmán Ramírez y Martha Lucía Quiroga Riviere exploran el caso del movimiento independentista en Cataluña a partir de un seguimiento pormenorizado de los artículos de prensa en los últimos meses. Martha Lucía Quiroga Riviere es socióloga de la Universidad Nacional de Colombia con maestría y doctorado en Ciencia Política de la Universidad Libre de Berlín. Ha investigado durante largo tiempo sobre cuestiones de la nación y los nacionalismos en Europa. Aura Daniela Guzmán Ramírez estudia noveno semestre de Gobierno y Relaciones Internacionales con énfasis en gerencia pública en la Universidad Externado de Colombia. Está interesada en los temas de política nacional e internacional así como en los movimientos nacionalistas europeos.

El segundo eje de la revista trata el tema de los Enfoques regionales y contiene dos artículos dedicados a su análisis. El primero, “De la cumbre ALC-UE de Madrid a la cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile. Expectativas de una asociación estratégica birregional”, escrito por Jerónimo Ríos Sierra, docente y director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia), examina los cambios entre los países de la Unión Europea y América Latina registrados desde que se celebró la cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Madrid en el 2010, hasta la cumbre denominada CELAC-EU celebrada en Chile en enero de 2013. El autor

recomienda las políticas que deben adoptar los países participantes para consolidar su relación. Jerónimo Ríos es investigador doctorando en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Alberto Castillo Castañeda, docente de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales (Universidad Santo Tomás) e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), en su artículo “Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional”, aborda el tema de la UE como actor internacional basado en sus componentes de poder, sus dimensiones de gobernanza global y sus perspectivas como proyecto regional. El autor hace especial énfasis en su papel de poder blando (*soft power*) y se pregunta acerca de su relevancia futura. Alberto Castillo es candidato a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

En la sección denominada Agenda global, Ciro Arévalo Yepes y Mateo Arévalo Botero presentan el artículo “Implementing space technology into sustainable development and resilience theory”, en el que examinan las aplicaciones actuales y potenciales de la tecnología espacial en el contexto del desarrollo sostenible. Este tema, analizado en el seno de las organizaciones internacionales, es de vital interés para la humanidad y para nuestro país. Ciro Arévalo Yepes es jurista egresado de la Universidad de Lausanne, exembajador de Colombia ante las Naciones Unidas en Viena y exministro plenipotenciario y cónsul general de Colombia en Sydney, Australia. Presidió la Comisión de las Naciones Unidas para la Uti-

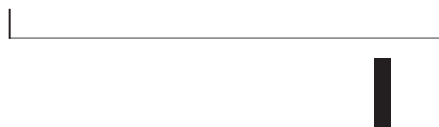
lización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (copuos) (2008-2010), y es asesor del director general de la Agencia Internacional de Energía Nuclear. Mateo Arévalo Botero es egresado de la Universidad de St. Andrews en Escocia y cursa actualmente posgrado en la Universidad de Viena, Austria. Igualmente es investigador independiente y consejero editorial en publicaciones relativas al espacio ultraterrestre.

En la última sección de la revista, Cooperación y desarrollo, se presentan dos artículos. En el primero de ellos, “Coherencia de políticas para el desarrollo y cooperación sur-sur: reflexiones para una convergencia analítica”, Natalia Millán Acevedo y Guillermo Santander Campos examinan la promoción del desarrollo humano teniendo en cuenta la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) y la cooperación sur-sur, y recomiendan incorporar este concepto a la agenda de dicha cooperación. Ambos son investigadores del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Natalia Millán es doctora en Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Guillermo Santander es sociólogo, politólogo y doctorando en Relaciones Internacionales en la misma universidad.

Erli Margarita Marín y Juan Carlos Lozano, docentes e investigadores del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), en su artículo “La agenda post 2015: desafío de resiliencia que reorienta la cooperación global” abordan el tema del desarrollo pero desde la perspectiva de los Objetivos del Milenio.

Advierten que dichos objetivos se encuentran prontos a expirar y analizan los desafíos que enfrenta la comunidad internacional para incorporarlos exitosamente en la agenda post 2015. Erli Margarita Marín Aranguren tiene un MA en Relaciones Internacionales (Australia) y un MSc en Estudios Políticos (Colombia). Sus publicaciones tratan el tema de las organizaciones de la sociedad civil y se destacan las siguientes: “Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la Cooperación al Desarrollo”, “Comercio justo, globalización y medioambiente”, “Sociedad Civil. Un tabú en Colombia”. Juan Carlos Lozano Herrera es director de la firma de consultoría en desarrollo Azaí Consultores. Además es vicepresidente del Consejo Directivo de la ONG global cisv International. Es profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes.

Sea esta la oportunidad para agradecer a todos los contribuyentes por sus importantes aportes académicos, los cuales redundaron en la publicación de esta edición de la revista. OASIS cuenta con la participación de un diverso grupo de académicos e investigadores quienes enriquecen los debates, los análisis y las conversaciones alrededor de un sinnúmero de temas relacionados con la cambiante realidad internacional. El Comité Editorial confía en que los artículos de esta nueva edición contribuyan al debate académico que se adelanta en el país con ideas novedosas en el área de las relaciones internacionales.



AMÉRICA LATINA

**Change or Continuity in US-Latin American
Policy: the Obama Record**
Stephen J. Randall

Change or Continuity in US-Latin American Policy: the Obama Record

Stephen J. Randall

Latin American Research Centre University of Calgary

srandall@ucalgary.ca

There has been little praise and considerable criticism of the Latin American policies of the first presidential term and the early stages of the second administration of Barack Obama. It is understandable that his administration has had major distractions domestically and internationally with the fallout from the financial crisis, political wrangling over health care reform, crises in Egypt and Syria, saber rattling from North Korea, the need to continue to build a stable relationship with China, and winding down wars in Afghanistan and Iraq. Since the mid-term Congressional elections in 2010, the President has also faced congressional deadlock over virtually every administration initiative, from the confirmation of nominees to executive positions to immigration reform. Given those challenges and what had to be priorities, it was inevitable that Latin American policies would suffer to some degree. Condolences and understanding aside, the gap between President Obama's lofty rhetoric and actual policy accomplishments is significant and growing. *Latin American Perspectives* (2011), for instance, recently characterized his administration's

policies as "dangerous complacencies." Other commentators have suggested there is more continuity than change from the George Bush policies which he so vigorously criticized in 2008 (2011, pp. 14-28). This paper reviews the regional policies, successes and failures, of the administration over the past 5 years with particular focus on Honduras, Colombia and Mexico, three of the regional countries which have posed the most significant challenges.

On Cuban policy during the campaign, Obama was explicit in calling for change at least in terms of lifting travel restrictions and controls on remittances for Cuban Americans with family on the island. Speaking before the Cuban American Foundation in Miami in May 2008 he pledged to immediately allow unlimited family travel and remittances. He also indicated that he was prepared, with proper preparation, to meet with Raul Castro. He made no reference to the embargo. On broader Latin American policy he was critical of the U.S.-Colombian trade agreement, which both he and Hillary Clinton criticized in the Democratic Party primary campaign (Strassel, 2008).

Once he had secured the nomination and moved into the presidential campaign against Republican John McCain, Obama made few references to Latin American issues; they simply did not resonate with the electorate in the fall of 2008. The BBC's Latin American analyst James Painter predicted that there would be a change in tone but little substantive change in actual policy with an Obama administration¹.

The first administration began with a mixture of the same optimistic and positive rhetorical flourishes which had characterized the 2008 presidential election campaign. There had been a great deal of popular support for the Obama candidacy in Latin America, partly because he was African-American and partly because of his democratic, liberating and inspirational message of change. Brazilian President Inácio Lula da Silva stressed the significance of Obama's race (Erikson, 2010, p. 7). Only a few months after taking office, in April 2009, speaking before the Fifth Summit of the Americas in Trinidad, Obama spoke of a new era in U.S.-Latin American relations and pledged to respect sovereignty and diversity in the region. His commitment was unequivocal: "I know that promises of partnership have gone unfulfilled in the past, and that trust has to be earned over time. While the United States has done much to promote peace and prosperity in the hemisphere, we have at times been disengaged, and at times we sought to dictate our terms. But I pledge to you that we seek an equal

partnership. There is no senior partner and junior partner in our relations; there is simply engagement based on mutual respect and common interests and shared values. So I'm here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration." President Obama identified a number of specific areas in which he sought improvement: stimulating economic growth; supporting an expansion of Inter-American Development Bank lending capacity; combating inequality and creating prosperity from the bottom up; addressing violence and insecurity; reducing U.S. demand for illicit drugs; stopping the illegal flow of arms by giving priority to ratification of the UN Protocol on Illicit Traffic in Firearms and the Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms; establishing an Energy and Climate Partnership for the Americas; and "a new beginning with Cuba"².

The record since 2009 has been disappointing when measured against the promises. Once in office there was a minor initiative to ease travel restrictions to Cuba, but by the time of the 6th Summit of the Americas in Cartagena in 2012, President Obama indicated that there would be no change in U.S.-Cuban policy in spite of the almost unanimous support for a reintegration of Cuba into the Inter-American system by countries in the hemisphere, Canada being the other opposition. The isolated nature of the U.S. position on Cuba is reflected

¹ http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/us_elections_2008/7710855.stm.

² Fifth Summit of the Americas. Recuperado de <http://www.trinidadandtobagonews.com/5summit/obama170409.html>.

in the UN vote as well. The year that Obama took office the General Assembly voted 187-2 condemning the embargo policy, with only Israel joining the United States in the vote. Secretary of State Hillary Rodham Clinton made the curious statement in 2010 that it was her personal opinion that the Castros did not want a normalization of relations because it would expose their policies for the failures that they have been³. Certainly there was no hint from her of a shift in U.S.-Cuba policy.

Nor was there any sign of significant change on Cuban policy in the first several months of the second term. Former Senator John Kerry, Clinton's successor as Secretary of State, has signaled no change. Cuba was still on the list of state sponsors of terrorism. In February 2013 the New York based Council on the Americas and the Washington based Cuba Study Group both called on the administration to lift the embargo. The administration did not respond. In May 2013, as a possible sign of a U.S. overture to reduce tensions with Cuba, a US court allowed René Gonzalez to return to Cuba. Gonzalez was one of the Cuban Five who had been in a U.S. prison until 2011 serving time for engaging in espionage (Hayden, 2013). Any significant shift in policy toward Cuba is unlikely in the balance of Obama's presidency. There is little appetite for such change in Congress or in the Cuban-American community with the exception of the liberalization of travel and remittance restrictions. Any Congressional shift is also unlikely given

the fact that Secretary of State John Kerry's successor as chair of the Senate Foreign Relations Committee is Robert Menendez of New Jersey, who has consistently opposed any normalization of relations.

Where Kerry has been able to shift policy directions is on relations with Venezuela, with which the United States has had a troubled relationship for a decade, largely because of the intense anti-American policies pursued by the late president Hugo Chavez. In early June 2013 Kerry met with Venezuelan Foreign Minister Elias Jose Jaua, the first cabinet level meeting between the two countries in several years, and Kerry's first Latin American trip since taking office. There was some expression of hope that there would be a normalization of relations and an exchange of ambassadors in the near future⁴.

With respect to other promises the President made in Trinidad, as of 2013 the United States had not ratified the UN Protocol on Illicit Traffic in Arms nor the Inter-American Convention, in spite of the heightened attention to gun control following the devastating shooting of school children in Newtown, Connecticut in late 2012. The energy initiative had produced some results. By 2012, the U.S. had invested approximately \$150 million in support for a variety of projects in the region, from electrification projects to training programs, the Caribbean Renewable Energy Strategy, and a number of national energy research centers. On narcotics, security and

³ Reported by Reuters (April 9, 2010).

⁴ Mallett, R. Venezuela-U.S. Relations may improve. Venezuelanalysis.com.

trade policies, however, critics argue that the administration has simply maintained and extended the initiatives of the Clinton and Bush administrations, from Plan Colombia to the Iniciativa Mérida in Mexico and the conclusion of Bush administration negotiated free trade agreements with Colombia and Panama in spite of opposition from his own party over perceived human rights issues. Nor, although it was not solely a Latin American issue, did Obama follow through on his very vocal commitment to close the Guantánamo detention center.

The relative neglect of Latin America, with a few important exceptions, is indicative of a much broader and more fundamental shift in the relationship between the United States and the region. The United States simply does not have the power or relevance it once had. The decline of U.S. influence in the region is reflected not only in the success which the now late Venezuelan President Hugo Chávez had in extending his Bolivarian vision and oil fueled influence into the Caribbean, Central America and the Andean region, but perhaps more importantly in the emergence of Latin American-led regional organizations in which neither the United States nor Canada is represented (Congressional Research Service, 2012). Such organizations go beyond such regional trading blocs as MERCOSUR. The first of the more recent organizations is UNASUR, the Union of South American Nations, which was established in 2008 at a summit in Brazil. It is essentially an integration of the Mercosur countries with those of the Andean Pact and is modeled on the European Union. It includes 12 countries and a Latin American parliament

in Bolivia. A second is CELAC, the Community of Latin American and Caribbean States, established in Caracas in 2011. Its objective is to advance regional integration, and the organization includes 33 countries. Such initiatives are indicative of the growing sense of economic, political and diplomatic power in Latin America, most striking in the case of Brazil, whose inclusion among the BRIC (Brazil, Russia, India, China) countries is an indication of its capacity to play a more important role on the world stage. The efforts of Central and South American countries in the past decade to strengthen their economic relationships in particular with China, Europe and even Iran have reflected this broader tendency to distance themselves from the United States and to build more complex economies and political linkages. As two analysts suggested, “a more self-confident and autonomous majority in Latin America has sometimes sought a policy shift with regard to highly sensitive topics, such as drugs, immigration and Cuba.” (Whitehead & Nolte, 2012). Those initiatives were not limited to Chavez’s Venezuela, but included such U.S. allies as Colombia and Mexico.

On one level, this effort on the part of Latin American countries to distance themselves from the United States is ironic since the economic importance of the United States to the region remains strong even if it has declined since 2000. In 2000, some 61% of Latin American exports went to the United States. By 2010, that had declined to 41%. The change in U.S. exports to the region has shown a similar decline in that period from 55% to 30.5%. Nonetheless, the United States is still the source for 20% of foreign direct inves-

tment in the region and an estimated 90% of remittances (Whitehead & Nolte, 2012, p. 3).

A brief examination of Obama administration policies toward three countries serves to illustrate a number of the basic features of the administration's approach to the region, Honduras because of the 2009 constitutional crisis, Mexico because of the extent to which it poses challenges which are in part domestic and in part foreign policies, and Colombia, which because of Plan Colombia has had a special importance to the United States since the Clinton administration.

HONDURAS

The first major crisis and challenge in Latin America which the Obama administration faced came in Honduras. This was an important litmus test for the relatively new administration. What position it would assume when confronted by a military-backed coup would have important impact on the public perception of the extent to which the new administration was in fact departing from past failed policies. In June 2009 the Honduran Congress and military removed from office leftist President Manuel Zelaya, contending that he was violating the constitution in his efforts to lift restrictions on presidential terms. Honduran congressman Roberto Micheletti was named interim president. The Obama administration had been working for some weeks prior to the coup in an effort to resolve differences between Zelaya and his opponents. There was admittedly a great deal of confusion at the time over the constitutionality of the process by which he was removed, the role of the Supreme

Court, the Congress and the military, and that confusion was reflected in the response of the OAS and some member states. Nonetheless, the Obama administration, along with the OAS, the Bolivarian countries and UNASUR, condemned the removal as a violation of the Democratic Charter. In late June President Obama stated: "We do not want to go back to a dark past," and added, "we always want to stand with democracy" (Malkin, 2009). The administration suspended \$30 million in aid to Honduras, although this was only a small percentage of the total level of U.S. assistance to the country. The administration did not, however, break diplomatic relations and recall its Ambassador. Critics contended that administration officials were aware of the pending coup and condoned it. They also argued that the administration fell back into the anachronistic bipolar Cold War mentality of seeing the "left" in Latin America as a security threat to U.S. interests, a threat embodied in the anti-Americanism of Hugo Chavez (*Latin American Perspectives*, 2011, 14-28; Haugaard, 2009). On July 5 the OAS, acting on the basis of Article 21 of the Inter-American Democratic Charter, suspended Honduras.

Months of political and diplomatic wrangling ensued, along with mass public demonstrations in Honduras in support of Zelaya, during which time ousted President Zelaya was given diplomatic asylum in the Brazilian embassy. During that interlude the administration worked with Oscar Arias of Costa Rica in a failed effort to mediate a resolution which would have seen Zelaya returned to office. That and other efforts failed in the face of stiff resistance from the Honduran Congress and

opposition from U.S. Congressional Conservatives to any solution which would restore Zelaya to power. Conservative Republicans in the Senate used the opportunity of the Honduran coup and the Brazilian opposition to block the confirmation of both the Obama nominee as ambassador to Brazil and the nominee as Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, actions which the German Institute of Global and Area Studies labeled the “hijacking of Latin American policy” (Whitehead & Nolte, 2012). Honduran authorities pressed on with their intention to hold new elections at the end of 2009. U.S. officials continued to work unsuccessfully to have Honduran officials accept a power sharing government. All efforts failed and the Obama administration took the easier and more pragmatic approach to a solution. In November, senior state department official Thomas Shannon indicated that the United States would recognize the results of the November 29 elections even if Zelaya was not returned to power. The Obama administration ultimately accepted the legitimacy of the elections and recognized the new government of Porfirio Lobo, in contrast to the response of most Latin American countries. Brazilian presidential adviser Marco Aurélio García commented at the end of November: “We have a strong sense of disappointment” in the U.S. position (Thompson, 2009).

Although on the surface the crisis ended with the election and the inauguration of President Porfirio Lobo, the legacy of the coup and the perceived violations of human rights during the demonstrations which had followed the coup persisted. The interim

government had suspended freedom of assembly and speech in the period leading up to the November election (Joyce, 2010). In July 2011 the Honduran Truth Commission concluded that Zelaya had broken the law when he disregarded the ruling of the Supreme Court instructing him to cancel the June 2009 referendum. At the same time, the Commission determined that his removal from office was also unconstitutional and that the action should be considered a coup. Finally, it ruled that the appointment of Micheletti as interim president was also unconstitutional.

The U.S. response to the impeachment of President Fernando Lugo in Paraguay in 2012 was even milder. The Obama administration did not assess the Congressional impeachment, for failing to maintain social harmony, led by the conservative Colorado Party, as a coup, although there was some criticism for the haste with which the process was implemented. By contrast, Latin American condemnation of the removal of the reformist president who had pledged to address poverty and engage in land reform, was immediate. Brazil, Argentina, Uruguay and Chile withdrew their ambassadors. UNASUR and Mercosur immediately suspended Paraguay. The OAS did not sanction Paraguay and the Obama administration followed the OAS lead. In April 2013 the OAS sent official observers to monitor new elections which brought right wing Colorado Party candidate Horacio Cartes to power, ending what little opportunity there had been for substantive reforms which might have challenged large landowners and agribusiness.

MEXICO

If one considers that narcotics, arms and human trafficking, and immigration are among the three most important policy issues facing the United States in Latin America then Mexico is the country with which the Obama administration has most needed to “get policy right.” Few analysts would give the administration passing grades in its Mexico policy. Immigration reform as of 2013 is still mired in the stew that has characterized Congressional politics. There is no consensus on how to deal with the estimated eleven million illegal immigrants in the United States. Conservatives want even more security on the border with Mexico but are opposed to any of the arms control measures which might actually improve border security. Narcotics policies, in spite of rhetoric that recognizes that the war on drugs has been a failure, is still based on a *mano dura* approach. Obama has stated that he understands that American consumption of illegal narcotics is a major contributing factor. He has also made clear that he understands that guns flow from the United States into Mexico to meet the demand of criminal organizations, but those guns continue to flow five years after his election. It is understood that the President cannot control Congress and that the NRA continues to wield power over many elected representatives who might otherwise support gun control. Indicative of that level of influence is the fact that the Bureau of Tobacco, Alcohol and Firearms, under NRA and Congressional pressures, stopped releasing data on the percentage of weapons seized in

Mexico that had been purchased in the United States (Vanderbush, 2011).

President Obama’s election coincided with the militarization of the conflict with the narcotics cartels during President Felipe Calderón’s administration. He also inherited the Merida Initiative which allocated substantial U.S. support to Mexican (as well as Central American) military and law enforcement as well as judicial officials to control narcotics production, trafficking and organized crime. In 2008, Congress appropriated \$400 million for Mexico and an additional \$65 million for Central America. In his first year in office President Obama signed another \$300 million into law for the program. By 2012, the U.S. congress had appropriated \$1.6 billion under the program (U.S. Department of State, 2012). In 2009, President Calderón sent 5,000 federal troops into Ciudad Juarez on the U.S. border. The city, and northern Chihuahua in general, had been the site of sustained conflict among competing drug cartels. The initiative yielded some limited success against the cartels but in the process thousands of civilians have also lost their lives. Scholars have shown statistically, for instance, that the militarization of the war against the cartels in Ciudad Juarez resulted in a significant increase in homicides against women (Méndez, 2013).

The election of PRI candidate Enrique Peña Nieto in 2012 promised to bring a shift in Mexican policies, a scaling down of military operations against the cartels, more federal collaboration with state and municipal authorities, more focus on the protection of human rights, and some attention to the

social and economic factors which give rise to criminal activity. He has also worked to develop a more effective working relationship with the other leading political parties in Mexico in order to achieve reforms in such critical areas as energy, where there have been signs that the oil industry will be more open to foreign investment, as well as in education and communications. As Peter Hakim of the Inter-American Dialogue noted in early May 2013 as President Obama met with his newly inaugurated Mexican counterpart, Mexico's image in the United States was not positive. It was viewed as corrupt, with a weak human rights record, the source of most of the illegal immigration entering the United States, or already there, as well as the cause of border state violence and narcotics trafficking into the country. Yet, as Hakim also observed, it is economically significant to the United States, with some forecasts predicting that it will replace Canada as the largest trading partner of the United States in less than a decade. From a Mexican perspective, immigration reform in the United States is one of the most important objectives which the Obama administration could achieve, since it has long been a source of anger among Mexicans. Whether substantial reform will be attained remains to be seen.

U.S.-Mexico relations are so closely tied to the broader debate over immigration policy and drug trafficking that it is difficult to say what is specific to Mexico and what constitutes U.S. domestic policy. Democrats in Congress have had little choice except to concede to harsher border controls toward Mexico in order to obtain Republican support for immigration reform, and even then, hard line conservatives

remain opposed in principle to immigration reform if it amounts to an amnesty for undocumented immigrants, recalling that the last time there was an amnesty the result was an increase in illegal migration across the border with Mexico. Irreconcilables include, among others, Republican Senators Jeff Sessions, Alabama, and two Texas Senators, Ted Cruz and John Cornyn (Shear, 2013, p. A1). The irony is that border security is tighter now than at any previous time. Since 2005, the number of border patrol agents in the U.S. southwest has nearly doubled. The air wing of Customs and Border Protection is well equipped with air surveillance capacity. Technological surveillance has become highly sophisticated and effective, and the entire operation has taken on a military command structure.

The Obama administration is caught between two very different visions of how to deal with Mexico. The President in his overall approach to narcotics trafficking and in specific reference to Mexico has argued from his first year in office that there needs to be more emphasis on economic development and less emphasis on the military approach to dealing with drugs. Obama has also sought to distance his administration to a considerable degree from the internal policies and especially the high levels of violence within Mexico. He stressed in his May 2013 meetings with President Peña Nieto that Mexico needs to set its own course on its security challenges, with the United States playing a purely supportive role. That approach coincides with Peña Nieto's desire to reduce U.S. involvement in law enforcement on the Mexican side of the border, in part to reduce the tensions and distrust

that exist between Mexican and U.S. officials (Preston, 2013, p. A1; Shear, 2013, p. A10). The problems of organized crime, narcotics and arms trafficking, human rights violations and illegal migration are certain to remain persistent issues in the U.S.-Mexican bilateral relations for the foreseeable future.

COLOMBIA

The Obama administration overlapped with the last two years of the Presidency of Alvaro Uribe Vélez before the election of former Minister of Defense Juan Manuel Santos in 2010. The Obama administration inherited the ongoing Plan Colombia, which since 1999, when it was initiated by Presidents Clinton and Pastrana, had allocated approximately \$6 billion, most of which was dedicated to assisting Colombia with military and national police training as well as with military and communication technology. Initially, aid was strictly to be allocated to the effort to eradicate coca crops and counteract narcotics trafficking, but after 9/11 and the designation of FARC and the ELN as terrorist organizations the assistance took on a counter-insurgency dimension as well. The administration also inherited a free trade agreement that had been negotiated and signed during the George W. Bush presidency but not ratified, in large part because of opposition in Congress from Democrats critical of Colombia's human rights record.

Controversial as his administration was, Uribe's presidency had witnessed a dramatic shift in the strength of the state in its decades' long conflict with FARC. During the three years that Santos served as Minister of Defense, the

state had established a police and/or military and civilian presence in all of the country's municipalities, many of which in the 1980s and 1990s had been largely abandoned to FARC, the ELN or in some cases to paramilitaries. As well, the Colombian strategy of targeting FARC leaders had born fruit, with two of the major figures killed in military action and the third, Mario Marulanda or Tiro Fijo, the founder and leader of FARC, dying of natural causes. Santos had also presided over the Colombian-U.S. joint operation "Operación Jaque", which liberated former presidential candidate Ingrid Betancourt and another fourteen high profile FARC hostages. This success had not been without controversy, however, with Colombian and international NGOs identifying significant levels of human rights violations and continued displacement of small town and rural Colombians uprooted by the escalated violence of contending forces (UNHCHR, 2006). Criticism of Colombian human rights violations was reinforced by President Uribe's decision to relieve of duty three of his top generals along with four colonels following the military killing of eleven men in the town of Soacha, individuals who were falsely reported by the military as insurgents. This was only a month prior to Obama's election in November 2008. An indication of how pervasive the problem was is reflected in the fact that by 2010, approximately four hundred soldiers and officers were being investigated by the military for alleged involvement in extrajudicial killings, and the Prosecutor General's Office was investigating several hundred others.

In addition to improvements in containing FARC, extending the power of the state,

and attempting to address human rights violations, the Uribe government by the time Obama took office in 2009 had also begun a large scale demobilization of paramilitary organizations. Between 2003 and 2006, approximately 32,000 members of the AUC, United Self-Defense Forces of Colombia, originally established in 1997 by Carlos Castaño, had agreed to disband and surrender their weapons. In spite of the fact that many former paramilitaries simply blended in to other criminal organizations, the demobilization process and the beginnings of an effort to address the victims of decades of violence and displacement were at least movement in the right direction.

Economic conditions also improved during the Uribe presidency, with a decline in the unemployment rate, increases in foreign direct investment and in the annual growth rate, at least until the economic slowdown in 2008 in the context of the global recession. In 2009, as the recession deepened and the war on drugs in Mexico called for increased resources, the Obama administration spoke about the need to reduce its financial commitment to Plan Colombia in fiscal year 2010 and to place more of the financial responsibility on Colombian authorities. At the same time the Obama administration perceived advances in human rights and in the credibility of the Colombian government to make the free trade agreement politically more palatable. With the transition to Santos from Uribe the U.S. Trade Representative, Ron Kirk, indicated the administration would be dusting off the trade agreement and renewing efforts at ratifica-

tion. Renewing the effort to ratify the trade agreement was controversial but it had strong support from Congressional conservatives and from leading conservative think tanks such as the Heritage Foundation, which suggested in the context of Santos's inauguration that the Obama administration was "inching toward a mid-course correction in its policy" toward Colombia (Walser, 2010).

On the military side, in 2009, Uribe negotiated an agreement with the Obama administration providing the United States access to seven military bases. The U.S. military was anxious to conclude this agreement since the government of Rafael Vicente Correa in Ecuador in 2008 announced it would not be renewing the ten year agreement providing U.S. Air Force access to the major base at Manta. At the time of the decision there were 450 U.S. Air Force personnel and contractors at Manta. The *Washington Post* captured the prevailing political mood in pro-Chávez Ecuador at the time in quoting Gustavo Larrea, Ecuador's security minister: "The U.S. stopped being the benchmark of what is good for Latin America," he said. "Because Latin America did everything that the U.S. asked it to do and wasn't able to get out of poverty, the North American myth lost political weight" (Partlow, 2008). The most significant and controversial of the seven Colombian bases was the Palanquero base northwest of Bogotá, adjacent to the Magdalena River. The agreement provided for the U.S. to invest \$46 million in upgraded facilities at the base, which already had the capacity to accommodate 100 planes, including C-17 troop carriers. At the same time, the agreement

did not increase the number of U.S. military personnel in the country, which continued to be limited to 1,400 by U.S. law.

The intent of the base, according to U.S. Air Force documents, was “to leverage existing infrastructure to the maximum extent possible, improve the U.S. ability to respond rapidly to crisis, and assure regional access and presence at minimum cost. [...] Palanquero will provide joint use capability to the U.S. Army, Air Force, Marines, and U.S. Interagency aircraft and personnel”⁵.

The regional reaction to the agreement was almost uniformly negative. Venezuelan President Chávez was predictably the most outspoken, claiming that Colombia had compromised its own sovereignty and that of its neighbors. Chavez sabre rattled and ordered troops to the Colombian border. Wisely, President Uribe ignored the action. Ecuador and Brazil, however, were equally concerned, with Brazil suggesting that the agreement, on which Brazil was not consulted, threatened to destabilize the relationship with Colombia's neighbors. President Michelle Bachelet of Chile also expressed concern. UNASUR met to discuss the agreement and President Lula of Brazil suggested that President Obama should be invited to explain the U.S. position. Colombian Deputy Foreign Minister, Clemencia Forero, who represented Colombia at the 2009 UNASUR meeting in Quito, said the agreement only provided limited access for U.S. personnel

and was focused on drug trafficking. “There haven't been any foreign military bases in Colombia and there won't be any,” she was quoted as saying. “The bases remain under Colombian jurisdiction and sovereignty”⁶. Critics were not limited to the neighboring countries. A number of Colombian legislators also denounced the agreement. As well, a lawyers' group filed suit on the grounds that without legislative approval the agreement was unconstitutional, and in a ruling the following year the Colombian Constitutional Court agreed (Brodzinsky, 2010).

President Obama sought to allay fears of a U.S. military buildup in the region. He told Reuters that “We have had a security agreement with Colombia for many years now. We have updated that agreement. We have no intent in establishing a U.S. military base in Colombia.” He added that the agreement was a continuation of current U.S. assistance to Colombia. “We have no intention of sending large numbers of additional troops into Colombia, and we have every interest in seeing Colombia and its neighbors operate peacefully”⁷. In April 2012 President Obama met with President Santos and signed a new U.S.-Colombia Action Plan on Regional Security. The White House said in a statement that discussions between technical experts and policy officials would focus on four key areas that align with hemispheric citizen security goals and priorities. Those included fighting

⁵ Reported in *The Progressive* (March 2010).

⁶ <http://colombiareports.com/lula-suggests-meeting-with-obama-about-us-military-in-colombia/>.

⁷ Reuters (August 7, 2009).

narcotics trafficking, combating crime, strengthening institutions, and fostering resilient communities. Both countries, the White House said, would develop complementary security assistance programs and operational efforts to support hemispheric and international partner nations afflicted by effects of transnational organized crime⁸.

That same month, Defense Secretary Leon Panetta assured his counterparts at the 2012 Conference of Defense Ministers of the Americas that the United States had no intention of establishing permanent military bases in the Americas. In April that year he met in Bogotá with his Colombian counterpart Juan Carlos Pinzón Bueno. At meetings in the capital and at Tolemaida, the large airbase near the city, Panetta reaffirmed the U.S. commitment to assist Colombia in the defeat of FARC. He also noted that recent Colombian success in addressing its security situation was enabling it to cooperate in assisting other countries, notably in Central America⁹.

Until Santos succeeded Uribe as President in 2010 opposition in the United States to the free trade agreement was insurmountable. The Colombian Senate ratified the agreement in October 2007 by a vote of 54-16 and the Colombian Constitutional Court approved the agreement the following year. There were concerns in both the United States and Colombia about the agreement, especially among

human rights groups and organized labor. In Colombia the CGT, the General Confederation of Labor, opposed the agreement. Prior to ratification, the ELN (National Liberation Army) indicated that it would agree on a unilateral ceasefire only if the government did not ratify the free trade agreement (Rodríguez, 2007). The Polo Democrático Party opposed the agreement. Even before Obama had obtained the Democratic Party nomination for President, Polo Democrático wrote to Congresswoman Nancy Pelosi, and Senators Harry Reid, Hillary Clinton and Barack Obama in April 2008 urging the Democrats to vote against the agreement, arguing that the “FTA benefits only a select minority in the United States, not the general population. For example, the destruction of Colombian agriculture caused by the FTA will stimulate the planting of coca in Colombia and more drug dealing in the streets of American cities”¹⁰. Colombian Liberal Senator Cecilia López objected to the fast tracking of debate in the Colombian Congress by the *Uribistas* (Semana, 2007). In the United States, organized labor was outspoken in opposition, notably the United Steelworkers, which opposed at the outset and continued to do so even after it was finally ratified in 2011 because of the targeting of labor activists by paramilitary organizations. Democrats in Congress indicated that they would not support an agreement unless there were clear guarantees that the

⁸ <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116054>.

⁹ <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116054>.

¹⁰ Letter of April 4, 2008. Recuperado de <http://colombiasupport.net/2008/04/letter-from-the-polo-democratico-party-to-nancy-pelosi-on-the-fta/>.

Colombian government was not supporting paramilitary groups, a position that reflected the accusations in Colombia of links between Uribe's government and the paramilitaries¹¹. Senator Hillary Clinton was outspoken in her opposition to the agreement during her bid for the Democratic Party presidential nomination. The *New York Times* editorialized in October 2007 that of the trade agreements before Congress should be delayed. "Uribe and his government," the *Times* contended, "have not done enough to bring to justice the paramilitary thugs and their political backers" (2007, p. A18). Republican Senator Richard Lugar responded with an op-ed in the *Miami Herald* in which he argued that the U.S. would be assisting Colombia to solve some of its challenges by ratifying the trade agreement. The *Washington Post* concurred, editorializing on November 9 that it was time for the Democrats to assess the agreement on its merits and that as much as the country's progress was fragile and incomplete, there had been improvement in the application of justice to those responsible for the violence (Semana, 2007; Iragorri, 2007).

Given the broad range of opposition to the agreement from his own party, Obama made no move to encourage ratification until after Santos was in power in Colombia and the Republican Party had gained control of the House of Representatives in the 2010 mid-

term elections. In order to move the agreement forward in Congress Obama and Santos agreed on a range of provisions which Colombia was expected to implement to protect labor rights (*The Economist*, 2011). Under the Colombian Action Plan Related to Labor Rights, Colombia passed legislation criminalizing interference in the execution of labor rights, advanced fines for maintaining employment relationships that undermine workers' rights, expanded protection for union members, and reformed the procedures in the Office of the Prosecutor General to improve the prosecution of cases involving the killing of union members¹².

The Obama administration stressed the mutual advantages of the agreement. For Colombia, it predicted that within five years the enhanced trade would increase the Colombian growth rate by half a percentage point. The Office of the US Trade Representative noted that in 2010 Colombia was already the second highest importer of U.S. agricultural exports in Latin America. The agreement also opened up the Colombian service sector market to American providers¹³. *The Economist* reported that it was expected that Colombian exports to the United States under the agreement would increase from \$17 billion to \$50 billion a year (*The Economist*, 2011).

When the trade agreement finally came to a vote in October 2011, Democratic opposition was still strong, and Obama, like Clinton

¹¹ Democrats in Congress were also successful in reducing U.S. military aid to Colombia and diverting a higher percentage of that aid to economic development and strengthening the judicial system. Democratic members of Congress also expressed concern about the marginalization of Afro-Colombian communities (Ikeda, 2007).

¹² www.ustr.gov/uscolombiatpa.

¹³ *Ibid.*

in 1994 with the North American Free Trade Agreement, had to count on Republican votes. The House voted 262-167 and the Senate 66-33 in favor. In the Senate, Democrats were divided. Democratic Senator Max Baucus, Chair of the Finance Committee, was a leading supporter of the agreement, but Ohio Democratic Senator Sherrod Brown an outspoken opponent. Senate majority leader Harry Reid voted against the treaty. In the House, Maine Democrat Mike Michaud indicated his negative vote was based on concern over potential job losses to other countries; Democrat Lloyd Doggett of Texas suggested his concerns focused on the continuing problems of human rights violations, and Michigan Democrat Sander Levin opposed on grounds related to the rights of labor (Applebaum, 2011, p. A1).

When the agreement was ratified in 2011, the website of the Office of the U.S. Trade Representative featured statements of various interest groups supporting the trade pact. None of the statements came from an NGO or trade union¹⁴. Leon Valencia, writing in *Semana* in April 2011, argued that the final terms of the agreement represented a victory for Colombian labor because it had been successful in obliging Colombia to protect and extend the rights of labor in the face of those who sought to repress those rights. Valencia (2011) noted that between 1986 and 2010 there had been more than 2700 trade unionists murdered in Colombia. Trade union concerns persisted, however. In April 2012 shortly before President Obama left for the Summit of the Americas in Cartagena

the President of the AFL-CIO, Richard Tremka, wrote to Obama urging him to continue to press Colombian authorities on the killing of labor activists (Calmes, 2012, p. A12). In Colombia there was opposition from labor groups, and from smaller-scale farmers in rice and corn production as well as dairy farmers and poultry producers. The Uribe government had set up a system of subsidies for small farmers, but the program became mired in scandal when funds intended for the smaller producers were diverted to large landowners. Nor did the Colombian government take advantage of the five years between negotiation and ratification of the agreement to engage in the infrastructure renewal that was deemed necessary for an effective implementation of the agreement, including upgrading port facilities and improving highways (*The Economist*, 2011).

CONCLUSION

The record of the Obama administration toward Latin America since early 2009 has been, as suggested here, a very mixed one in which rhetoric and good intentions have been challenged time and again by the realities of domestic and international relations and power politics. Obama has maneuvered around these shoals with some political skill, retreating when necessary to a position of political pragmatism. The administration has been beset by problems larger than Latin American relations: winding down large scale military commitments in Iraq and Afghanistan; the

¹⁴ www.ustr.gov/uscolombiatpa.

waning of the euphoria that accompanied the initial stages of the “Arab Spring;” the continuing need to address the financial crisis and its fallout; responding to challenges posed by Iranian and North Korean nuclear programs. Perhaps most importantly the United States has had to come to terms with the fact that it has limited capacity to dictate the course of events in Latin America.

REFERENCES

- Applebaum, B. (October 13, 2011). Trade Deals Pass Congress. *New York Times*.
- Brodzinsky, S. (August 7, 2010). Behind Uribe's New Colombia. *The Guardian*.
- Calmes, J. (April 13, 2012). Trade, Energy and Drugs are Topics for Obama. *New York Times*.
- Congressional Research Service (2012). *Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Key Issues for Congress in 2012*. Washington D.C.
- Erikson, D. (April 2010). The Obama Administration and Latin America: Towards a New Partnership? Centre for International Governance Innovation. Working Paper (46).
- Fifth Summit of the Americas. Recuperado de <http://www.trinidadandtobagonews.com/5summit/obama170409.html>.
- Haugaard, L. (2009). Latin American Working Group.
- Hayden, T. (May 21, 2013). Americas Program. Recuperado de <http://www.cipamericas.org/archives/9505>.
- Ikedá, N. (June 7, 2007). Con constancia el presidente Uribe trata de superar las trabas en el congreso de EE.UU. *Semana*.
- Iragorri, J. C. (November 9, 2007). Una muy seria publicación de EE.UU. asegura que relación de Uribe con los paras es sospecha. *Semana*.
- Joyce, R. (March-April 2010). Legitimizing the Illegitimate. NACLA Report on the Americas.
- Julia Preston (March 16, 2013). Arizona Borders. *New York Times*.
- Latin American Perspectives* (July 2011), 38 (4), 14-28.
- Malkin, E. (June 29, 2009). Honduran President is Ousted in Coup. *New York Times*.
- Mallett, R. Venezuela-U.S. Relations may improve. *Venezuelanalysis.com*.
- Mendez, Z. (May 2, 2013). Paper presented at a conference on Latin American Security. Latin American Research Centre, University of Calgary.
- New York Times* (October 8, 2007). Editorial: Democrats Talk Sense to Democrats.
- Partlow, J. (September 4, 2008). Ecuador Giving U.S. Air Base the Boot. *Washington Post*.
- Rodríguez, A. (May 23, 2007). El ELN ofrece cese del fuego. *Semana*.
- Semana* (May 12, 2007). Duro de roer; TLC duro de concretar.
- Semana* (October 13, 2007). Agite por el TLC.
- Shear, M. (June 10, 2013). Senate Digs in for long battle over immigration reform. *New York Times*.
- Shear, M. (May 5, 2013). Latin America U.S. Focus Shifts from Drug War to Economy. *New York Times*.
- Strassel, K. (May 23, 2008). The Obama Learning Curve. *The Wall Street Journal*.
- Recuperado de http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/us_elections_2008/7710855.stm.
- The Economist* (October 15, 2011). Get Cracking: the Colombia-United States Free Trade Agreement.
- Thompson, G. (November 28, 2009). Region finds US Lacking on Honduras. *New York Times*.
- U.S. Department of State (March 29, 2012). The Merida Initiative: Expanding the U.S./Mexico Partnership. www.state.gov/p/wha/rls/fs/2012/187119.htm.

- UN High Commission for Human Rights (2006). Informe Anual del UNHCHR para los Derechos Humanos en Colombia.
- Valencia, L. (April 9, 2011). La hora del sindicalismo. *Semana*.
- Vanderbush, W. (Summer 2011). Good Neighbor Imperialism: U.S.-Latin American Relations Under Obama. *New Politics*, XIII (3).
- Walser, R. (July 23, 2010). Colombia and Obama's Latin American Policy: Time to Close Ranks and Support a Friend. Background, The Heritage Foundation.
- Whitehead, L. and Nolte, D. (2012). The Obama Administration and Latin America: A Disappointing First Term? *giga Focus*, 6.



ASIA

**Política exterior de Japón durante el primer
año de gobierno del primer ministro Jun-
chiro Koizumi**
Mario Antolinez

Política exterior de Japón durante el primer año de gobierno del primer ministro Junichiro Koizumi

Mario Antolinez

Universidad de Kwantlen

antolinez@yahoo.com

MARCO CONCEPTUAL

El juego del doble nivel de Robert Putnam

Según Putnam, en materia de política exterior los factores externos inciden en los internos y viceversa. A nivel nacional, algunos grupos presionan al Gobierno para que este tome decisiones que los favorezcan. De otro lado, a nivel internacional, el Gobierno busca maximizar sus capacidades para satisfacer las presiones internas, al mismo tiempo que intenta minimizar las consecuencias adversas de los factores externos.

Putnam identifica dos niveles importantes en el proceso de negociación de política exterior. El primero es conseguir un acuerdo tentativo previo a la toma de una decisión final. El segundo nivel consiste en separar las discusiones en cada grupo a fin de verificar si sus miembros respaldan la decisión. Mientras más posibilidades de ganancia existan, el nivel

uno tiene mayor probabilidad de conseguirse. De acuerdo con el autor, la dimensión del escenario de ganancia depende en alto grado de las instituciones políticas, la distribución del poder a nivel nacional y las posibles coaliciones entre los miembros del segundo nivel. En términos generales, es más probable que el grupo con más interés en cierto asunto mantenga la posición más extrema.

Putnam cree que una revisión apropiada de los factores internos de la política exterior debe considerar no solo la opinión de los funcionarios encargados de formular la diplomacia del país, sino que también debe hacer énfasis en los intereses de los diferentes actores internos como partidos políticos, grupos de interés y la opinión pública, entre otros.

Según este modelo, la credibilidad de un compromiso gubernamental puede ser baja si no se toman en cuenta estos actores internos. Los costos pueden ser altos si el Gobierno no logra conseguir la ratificación de las decisiones

que toma por parte de los mencionados actores internos, al igual que puede perder credibilidad a nivel internacional. Adicionalmente, como parte de la negociación, los distintos actores buscarán modificar el juego y cambiar las percepciones en cuanto a los costos de no conseguir un acuerdo, o de los beneficios en caso de llegar a él.

Putnam piensa que el Gobierno intentará a toda costa satisfacer los intereses de los actores internos sin poner en riesgo las relaciones externas del país. En condiciones ideales, el Gobierno se esforzará en tomar decisiones que sean aceptables a nivel interno y externo. No obstante, se puede generar una situación de doble discurso, o incluso de políticas contradictorias, porque frente a los actores internos el Gobierno adopta una posición que no coincide con lo que pregonan en sus relaciones con el extranjero.

El modelo de análisis de Kenneth Waltz

Originalmente formulado por Waltz para explicar las razones de los conflictos internacionales, este modelo de tres niveles ha sido utilizado para dilucidar el comportamiento de un Estado en el campo internacional. Waltz plantea tres niveles: el sistémico, para explicar la conducta del Estado teniendo como punto de referencia el sistema internacional; el estatal, que considera la interacción de los actores internos y la estructura interna del Estado mismo, y el individual, que analiza las características personales de quienes diseñan la política exterior.

- a. El nivel sistémico asume que el Estado es un actor unitario que reacciona a los in-

centivos externos. Este nivel plantea que los Estados actúan en un contexto global que es el que moldea la interacción entre los diferentes actores internacionales. Es importante considerar cinco variables: la primera es la naturaleza de los actores (Estados, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones transnacionales, etc.). La segunda abarca los objetivos de los actores y su capacidad de conseguirlos. Cuando un Estado formula su política exterior debe tomar en cuenta los intereses y los medios de que disponen otros actores para lograrlos. La tercera variable es el grado de interdependencia del sistema internacional en un momento dado. La cuarta es la distribución del poder y de la riqueza ya que los conflictos internacionales tienen su origen en estos conceptos. La quinta variable es el desarrollo de las normas del derecho internacional.

- b. El nivel estatal plantea que los determinantes de la política exterior residen en el Estado. Es decir, la conducta externa del Estado no depende del sistema internacional sino de las necesidades internas. Aquí deben ser considerados factores tales como la presión de grupos internos, las medidas adoptadas en el campo diplomático por parte del Ejecutivo y del Legislativo, y las relaciones del Estado con la sociedad. Este nivel contempla tres elementos cuando se formula la política exterior. El primero toma en cuenta los factores políticos, económicos, ideológicos, militares, geográficos, sociales y culturales

del Estado. El segundo abarca los actores subnacionales y el tercero hace hincapié en la identidad nacional y en la capacidad de negociación internacional.

- c. El nivel individual considera el papel del individuo en la toma de decisiones de política exterior desde tres perspectivas: la naturaleza humana, el comportamiento organizacional y las características personales. Dicho de otra forma, las emociones y limitaciones del ser humano afectan directamente sus decisiones.

La naturaleza humana comprende elementos cognoscitivos (tomar decisiones racionales dentro de los límites del conocimiento de la persona), psicológicos (la condición anímica del individuo cuando toma una decisión) y biológicos (el carácter natural del individuo que formula la política).

Por su parte, el comportamiento organizacional se refiere a la manera en que el individuo actúa en el marco de las organizaciones. Así las cosas, la cultura global influye en el comportamiento individual al presentar los intereses del grupo y sus correspondientes presiones.

Finalmente, las características personales de quienes toman las decisiones son relevantes. Es decir, ciertos rasgos como la personalidad,

el código de valores, la ambición, las experiencias personales y la percepción de la realidad inciden enormemente en el proceso de toma de decisiones.

MARCO INSTITUCIONAL

La formulación y conducción de la política exterior de Japón recaen en el gabinete ministerial encabezado por el primer ministro, quien se desempeña como jefe de Gobierno. A diferencia de otras naciones con regímenes parlamentarios en las cuales el presidente o el rey se desempeña como jefe de Estado, y como tal tiene algunas responsabilidades en materia de relaciones internacionales, de política interna y de defensa, el emperador de Japón simplemente cumple funciones ceremoniales y no está investido de ningún poder real. Cualquier acto de gobierno realizado por el emperador se hace por sugerencia del gabinete y debe contar inobjetablemente con la aprobación de este. En otras palabras, el emperador representa la nación, pero aunque reina no gobierna¹.

En materia de relaciones internacionales el emperador está encargado de recibir las cartas credenciales de los embajadores y de reunirse con dignatarios extranjeros que visitan el país, así como de la concesión de honores y de la promulgación de los tratados².

¹ Constitución de Japón, artículo 1: "El emperador es el símbolo del Estado y de la unidad del pueblo; deriva su posición de la voluntad del pueblo en quien reside el poder soberano".

Artículo 3: "Se requerirá el consejo y la aprobación del gabinete en todos los actos del emperador vinculados con el Estado, y el gabinete será responsable de los mismos".

Artículo 4: "El emperador realizará únicamente los actos de Estado previstos en esta constitución y no tendrá otras facultades de gobierno...".

² Constitución de Japón, artículo 7.

Las acciones del primer ministro y de su gabinete son supervisadas por el Parlamento, ante el cual este debe presentar informes periódicos en materia internacional. Tanto la Cámara Alta como la Baja tienen comités de Asuntos Exteriores, los cuales presentan los resultados de sus deliberaciones en las sesiones plenarias de la Cámara a la que pertenecen. Los miembros de la Dieta ejercen su derecho de interpelar al primer ministro y al ministro de Relaciones Exteriores por las decisiones que toman. Adicionalmente, los parlamentarios deben ratificar los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo.

Por norma constitucional, el primer ministro es el encargado de las relaciones con el exterior y tiene la potestad de concluir convenios internacionales³. Este, a su vez, es asesorado por su ministro de Relaciones Exteriores, responsable de la planificación e implementación de la política externa del país. El mencionado ministro puede ocupar también la posición de viceprimer ministro si así lo decide el jefe de Gobierno. Por su importancia en la esfera política, el cargo de ministro de Relaciones Exteriores ha recaído tradicionalmente en alguno de los pesos pesados del partido de gobierno, en particular, en los jefes de las facciones internas del mismo.

A pesar de la importancia institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, la formulación de la política exterior japonesa no ha sido un monopolio exclusivo de este organismo gubernamental. Dada la importancia de los temas económicos y de seguridad en la agenda externa japonesa, otras entidades oficiales tales como el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Economía, Comercio e Industria, el Ministerio de Defensa⁴ y el Ministerio de Agricultura han gozado de un notable poder de decisión en sus respectivas áreas.

A estos se añaden otros entes oficiales, administrativamente independientes pero orgánicamente ligados a los distintos ministerios como la Comisión de Comercio Justo, el Banco de Comercio Exterior de Japón (JEXIM), la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO), la Agencia de Cooperación Internacional (JICA), etc.⁵.

También es importante mencionar que debido a su casi ininterrumpida permanencia en el poder, el Partido Liberal Democrático (PLD) ha jugado un papel relevante en la formulación de la política exterior⁶. Además de su presidente, que simultáneamente ocupa la jefatura de Gobierno cuando el partido gana las elecciones parlamentarias, el secretario general y los directores del Consejo Ejecutivo y

³ Constitución de Japón, artículos 72 y 73.

⁴ La antigua Agencia de Defensa fue elevada a la categoría de Ministerio en 2007 con el fin de darle mayor relevancia institucional y de fortalecer su capacidad de decisión y acción en temas militares tanto a nivel interno como externo.

⁵ La denominación oficial de la mayoría de las entidades públicas ha variado con el paso del tiempo según han sido reestructuradas de acuerdo con las prioridades administrativas del Gobierno de turno.

⁶ Desde su fundación en 1955, el PLD ha gobernado Japón permanentemente, a excepción de un periodo de menos de un año entre 1993 y 1994 y entre 2009 y 2012.

de Asuntos Políticos son figuras de peso en la sombra al interior del gobierno.

Esto se ha traducido en que muchos de los debates y las deliberaciones en materia de relaciones exteriores realmente no se efectúan de manera abierta en el Parlamento sino a puerta cerrada en los órganos de la agrupación política. Esta situación ha prevalecido si se tiene en cuenta que para permanecer en el poder el partido debe contar con mayoría en la Cámara Baja, la que ostenta más poder en el Legislativo. Por tanto, analistas políticos han señalado que el Parlamento sencillamente se dedica a aprobar las decisiones tomadas por el primer ministro y el gabinete con base muchas veces en políticas formuladas en el seno del PLD.

INTRODUCCIÓN

La elección de Junichiro Koizumi como presidente del Partido Liberal Democrático, el 24 de abril de 2001, puso en la mira pública a este político, prácticamente desconocido hasta entonces tanto en su país como en el extranjero. Sin embargo, la atención se centró en Koizumi no por convertirse en el máximo dirigente del partido que ha dominado el escenario político del Japón de posguerra, sino porque poseyendo el PLD el mayor número de escaños en la Dieta, Koizumi se convertía automáticamente

en el primer ministro número 56 de la historia moderna de la entonces segunda economía del planeta⁷.

Koizumi se mantuvo en el cargo durante cinco años, lo cual representa un hito si se considera que, debido a la volatilidad propia del sistema político nacional, los jefes de gobierno de Japón en las últimas décadas solo han conseguido permanecer en el poder por muy cortos periodos de tiempo⁸.

Lo que se puede afirmar, sin temor a equivocarse, es que Koizumi resultó ser una figura bastante inusual tanto en el campo personal como en el político (ver Anexo I), que gozó de unos niveles de popularidad prácticamente desconocidos por sus antecesores, y que llegó al poder con una plataforma basada en la necesidad de realizar reformas estructurales tanto en la política como en la economía de su país, tal como lo dejó claro su eslogan de campaña: “Cambiar el PLD, cambiar Japón”.

Este artículo examina el rumbo que la política exterior japonesa tomó con Koizumi, desde el momento de su llegada al cargo en abril de 2001 hasta mayo de 2002, cuando se cumplió el primer año de su gobierno. Este análisis se realizará con una óptica micro y una macro. A través de la primera se presentan algunos aspectos internos propios del Ministerio de Relaciones Exteriores (Gaimusho) que

⁷ Koizumi obtuvo 287 votos de 480 posibles en la Cámara Baja, en tanto que su contendor Yukio Hatoyama, del Partido Democrático de Japón, consiguió 127. De los 252 votos de la Cámara Alta, 138 fueron para Koizumi y 59 para Hatoyama.

⁸ Sosuke Uno (junio 3 de 1989-agosto 10 de 1989), Morihiro Hosokawa (agosto 9 de 1993-abril 28 de 1994), Tsutomu Hata (abril 28 de 1994-junio 30 de 1994) son los casos más extremos que ilustran este punto. Yasuhiro Nakasone, por el contrario, representa el antecedente más inmediato de larga permanencia en el cargo (noviembre 27 de 1982-noviembre 6 de 1987).

incidieron enormemente en la formulación de la política exterior. En el análisis macro serán examinadas las relaciones japonesas con aquellos países que por una u otra razón acapararon la atención de la diplomacia nipona durante el periodo de tiempo ya mencionado, es decir, China, Corea del Sur, Corea del Norte, Rusia, los países del Sudeste Asiático agrupados en ASEAN, y finalmente, Estados Unidos.

POR LOS PASILLOS DE GAIMUSHO

Cumpliendo con una promesa de campaña, Koizumi nombró cinco mujeres en su gabinete ministerial. Este hecho, que en otras naciones podría ser rutinario, representa un evento sin precedentes en Japón en donde tradicionalmente el sexo femenino ha tenido un rol marginal en las altas esferas del poder. Lo que es más importante aún, por primera vez en la historia japonesa una mujer ocupó la cartera de Relaciones Exteriores, tradicionalmente reservada para los pesos pesados del partido⁹.

La responsabilidad recayó entonces en Makiko Tanaka, otra figura política bastante controvertida (ver Anexo I) que había apoyado a Koizumi en su campaña por la presidencia

del PLD y cuyo estilo desabrochado y espontáneo había contribuido enormemente no solo al triunfo de su jefe en las elecciones primarias del partido, sino también a los altos índices de aprobación de la gestión gubernamental por parte del pueblo japonés. Efectivamente, los japoneses, ya acostumbrados a las composiciones entre bastidores de su clase dirigente vieron en la fórmula Koizumi-Tanaka una nueva manera de hacer política, más cercana a los electores, más limpia y, sobre todo, más abierta al escrutinio público. Sobra decir que si bien la llegada de Tanaka a la cancillería tomó a todos por sorpresa, también generó reacciones encontradas en las que se apreciaba su carácter, pero al mismo tiempo se advertía de su falta de experiencia y preparación¹⁰.

Pronto descubrió Tanaka que su tarea al interior de Gaimusho no iba a ser fácil. Queriendo participar directamente en el manejo interno del Ministerio, fue cuestión de días antes de que empezara a tener serios enfrentamientos con los burócratas¹¹.

Lo que comenzó como un conflicto de intereses en lo concerniente a la rotación del personal diplomático, fue creciendo hasta alcanzar proporciones insospechadas que en úl-

⁹ Rompiendo la ya tradicional distribución de portafolios ministeriales entre las distintas facciones del PLD y sus aliados, incluyó tres personas sin vínculos formales con el Parlamento. Esta es la primera vez que se presenta tal situación en el Japón de posguerra. Adicionalmente, solo adjudicó dos ministerios a la facción más fuerte del partido gobernante. Otro hecho inusual.

¹⁰ "Foreign Minister Tanaka opens to mixed reviews", *The Japan Times*, abril 27 de 2001.

¹¹ En el sistema japonés son los burócratas quienes tradicionalmente están a cargo de los ministerios, en tanto que el ministro de turno se limita a ser la cabeza visible de la entidad y a refrendar las políticas diseñadas por ellos. Como decía un analista, los ministros japoneses son apenas personajes de paso. Es por esta razón que Tanaka despertó la ira de los burócratas cuando canceló algunos nombramientos hechos previamente a su llegada y se mostró decidida a reformular algunas políticas, acciones estas que en cualquier otro país encajan perfectamente dentro de las funciones normales de un ministro.

timas le costarían el puesto a Tanaka, y dejarían expuestos los puntos frágiles de Gaimusho. Todo esto, por supuesto, en detrimento de la diplomacia nipona. No sorprende entonces que varios observadores hayan culpado a Tanaka de generar un caos diplomático¹² en el que, como consecuencia, se vio gravemente afectada la credibilidad internacional de Japón.

Al congelamiento de nuevos nombramientos en el exterior ordenado por Tanaka respondieron los burócratas con críticas de diversa índole, todas ellas dirigidas a la “falta de profesionalismo” de su gestión diplomática y a su “excesiva atención a los asuntos de personal”. La cancelación intempestiva de una entrevista con el subsecretario de Estado norteamericano y su férrea oposición a que este se encontrara con Koizumi, así como una serie de comentarios desafortunados parecieron dar la razón a sus detractores¹³.

Las diferencias en materia de política internacional tampoco se hicieron esperar. Tanaka es conocida por su posición favorable

a la República Popular China, con la cual quiso estrechar lazos desde el mismo momento de su nombramiento¹⁴, al tiempo que se mostraba un tanto distante hacia Estados Unidos, país que ha ocupado tradicionalmente lugar de privilegio en la diplomacia japonesa, y al que la ministra criticó privadamente por iniciativas tales como la creación de un escudo antimisiles y su rechazo del Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático Global. De igual manera, aunque fue flexible al respecto, se mostró poco atraída por la idea de que Japón participara en un plan de defensa colectiva en el marco de la alianza bilateral con la superpotencia.

A las ya tormentosas relaciones entre la ministra y sus subordinados, se unió un hecho inesperado: el descubrimiento de que un caso de corrupción que había salido a la luz pública previamente a la llegada de Tanaka al Ministerio¹⁵ no era el único y que, por el contrario, la práctica de apropiarse del dinero público se había generalizado entre un buen número de burócratas (ver Anexo II).

¹² “Urgent talks for Koizumi”, *The Japan Times*, junio 16 de 2001.

¹³ Respecto al primer incidente, Tanaka se justificó argumentando que el primer ministro no era la contraparte del subsecretario de Estado. Posiblemente esto también explica su negativa a entrevistarse con el alto funcionario norteamericano. De otro lado, sus continuos *lapses lingue* le generaron no solo problemas con la burocracia, sino también con otros países. Probablemente el más conocido de ellos fue la revelación que Tanaka hizo a los medios de la ubicación del lugar secreto donde permanecían protegidos los funcionarios del departamento de Estado de Estados Unidos tras los ataques terroristas de septiembre de 2001. De igual manera, con el pretexto de que estuviera presente en las sesiones del parlamento, el órgano legislativo le negó en varias oportunidades la autorización para desplazarse al exterior a fin de participar en diversos eventos internacionales, siendo el más notorio de ellos la inauguración de las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁴ “Foreign Minister vows to improve strained Japan-China relationship”, *The Japan Times*, abril 28 de 2001.

¹⁵ Desde el inicio Tanaka fue clara al afirmar que su tarea en el Ministerio incluiría una reforma de la entidad para luchar contra la corrupción, al tiempo que aseguraba que este tipo de problema no se solucionaría meramente con reducciones de salarios (práctica común en el gobierno japonés). Adicionalmente fue enfática al culpar a los burócratas por el encubrimiento de sus colegas.

Como resultado de las investigaciones realizadas, dos mil funcionarios fueron sancionados por apropiación ilícita de alrededor de 160 millones de dólares correspondientes a fondos públicos que fueron utilizados para cubrir gastos personales en un periodo de seis años y medio. Se conoció también que de las 119 divisiones del Ministerio, 71 se habían visto afectadas por casos de corrupción¹⁶.

Estos incidentes llevaron al público en general a cuestionar seriamente al Gobierno, representado en Gaimusho, y en particular a los compañeros y superiores de los burócratas involucrados por su presunto encubrimiento de estas actividades ilícitas. Ciertamente, en momentos en que la economía japonesa experimentaba una seria recesión, y en que Koizumi estaba haciendo un llamado al pueblo japonés para apretarse el cinturón y apoyar sus reformas, estos hechos no tenían justificación alguna.

Más grave aún, dadas las dimensiones del problema, fue la sensación de que no era una falla transitoria sino estructural del Ministerio, y que una de las causas más importantes era la naturaleza cerrada de la entidad, es decir, su poca interacción a nivel de nombramientos con los sectores privado y académico¹⁷. Según algunos analistas, estos escándalos ocurrieron

porque el Ministerio no poseía un sistema de evaluación apropiado que premiara a los buenos funcionarios y sancionara a aquellos que no cumplieran las normas¹⁸.

Dos fueron los resultados inmediatos de estos escándalos: primero, el recorte en 40 % de los fondos reservados destinados al Ministerio y un control más estricto de su uso. Valga decir que de acuerdo con los lineamientos ya existentes, estos fondos solo pueden ser utilizados para tres fines: recolección de información, actividades destinadas a mejorar las relaciones con otros países, y actividades relacionadas con conferencias internacionales¹⁹.

En segundo término, se introdujo un nuevo sistema de admisión de personal basado en el mérito. De acuerdo con este plan, cincuenta cargos a nivel de subdirector y niveles inferiores serían asignados a personas ajenas al Ministerio que reunieran las calidades necesarias para tal fin. Las posiciones de embajador y director no fueron incluidas inicialmente en el plan. Así mismo, el sistema de promociones no distinguiría entre funcionarios de carrera y aquellos que no pertenecieran a ella²⁰.

La situación era lo suficientemente complicada cuando las alarmas se dispararon de nuevo. Esta vez salieron a la luz pública las oscuras relaciones entre algunos burócratas

¹⁶ "Ministry slush funds made public", *The Daily Yomiuri*, febrero 6 de 2002.

¹⁷ "Ministry corruption", *Tokyo Shinbun*, julio 17 de 2001.

¹⁸ "Cleaning up after Tanaka", *The Japan Times*, agosto 15 de 2001.

¹⁹ "Foreign Ministry to cut request for secret funds", *The Japan Times*, abril 30 de 2001.

"Secret diplomatic fund faces 40 % cut in '02", *The Japan Times*, agosto 17 de 2001.

"Audit board requests better handling of secret funds", *The Japan Times*, octubre 1 de 2001.

²⁰ "Foreign Ministry opts for staff meritocracy", *The Japan Times*, diciembre 30 de 2001.

del Ministerio y miembros de la Dieta, particularmente Muneo Suzuki, un legislador del PLD que se vio envuelto en escabrosos casos de corrupción relacionados con el tráfico de influencias en Gaimusho. Curiosamente Suzuki fue detenido no por su responsabilidad en estos casos, sino por haber aceptado un soborno de una compañía maderera a cambio de presionar a la Secretaría de Silvicultura para que le brindara un trato preferencial en sus licitaciones.

Según declaraciones de la ministra Tanaka, era tal el poder e influencia de Suzuki en la Cancillería que prácticamente gozaba de voz y voto en decisiones propias del Ministerio²¹. Como se puede observar en el Anexo III, los tentáculos del legislador se extendían por doquier, sin importar si era la construcción de una obra pública en un país africano con recursos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, administrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, o la expedición de las correspondientes credenciales de acreditación a diplomáticos extranjeros.

Dicho de otra forma, Suzuki representa claramente los dudosos lazos existentes entre políticos, burócratas y el sector empresarial, y deja entrever que son muchas las tentaciones en las que todas las partes mencionadas pueden caer fácilmente.

El conflicto entre Tanaka y Suzuki tuvo un desenlace inesperado. Koizumi decidió retirar el apoyo a su ministra y le solicitó su

renuncia, argumentando que era una medida necesaria para asegurar que la Dieta aprobara un presupuesto suplementario por 19 mil millones de dólares destinado a impulsar la economía nacional. Suzuki se vio obligado a renunciar al PLD pero mantuvo su escaño en el Parlamento.

La disputa entre los burócratas y Tanaka debe ser vista como una manifestación del enfrentamiento entre las fuerzas reformistas de Koizumi y la vieja guardia del PLD. Aquellos que se oponían a los cambios encontraron en Tanaka una presa fácil para sus ataques (Kruger, 2001). Koizumi se vio entonces en una disyuntiva: si le retiraba el respaldo a su ministra daba señales de debilidad ante los elementos conservadores de su partido, y si la mantenía, no habría diplomacia. Ya sabemos cuál camino eligió.

Si bien es cierto que la intención de Tanaka de reformar el Ministerio era comprensible y su intervención en el nombramiento de funcionarios era necesaria, la ministra cometió un error al aislarse de los burócratas. El consecuente choque de poderes que degeneró en una Canciller inactiva de facto paralizó la diplomacia japonesa causando así grandes daños a los intereses del país. En otras palabras, atiborrado de escándalos, Gaimusho dejó de diseñar la política exterior nipona para dedicarse a encontrar una solución a sus contradicciones internas (Yamaguchi, 2001).

²¹ El evento que desenmascaró la situación fue una conferencia internacional organizada por Japón a fin de discutir la ayuda para la reconstrucción de Afganistán. El Ministerio negó la participación en la conferencia a dos organizaciones no gubernamentales japonesas sin dar explicación alguna. Posteriormente Tanaka reveló que Suzuki había ejercido su poder de veto en el Ministerio solicitando a los burócratas que impidieran la participación de dichas organizaciones. El motivo: el director de las dos organizaciones y Suzuki venían rivalizando de tiempo atrás.

Dando de nuevo otra sorpresa, Koizumi optó por otra mujer para reemplazar a Tanaka²². Ya conocida en los círculos gubernamentales pues se desempeñaba como ministra del Medio Ambiente, Yoriko Kawaguchi fue la primera persona del sector privado que llegó a la cancillería desde 1979. Según fuentes oficiales, Kawaguchi, con un perfil totalmente opuesto al de su predecesora, fue seleccionada por su excelente desempeño como representante japonesa en las negociaciones sobre calentamiento global²³.

Por obvias razones, desde un comienzo el principal reto de Kawaguchi fue la revitalización de la diplomacia japonesa y la reforma del Ministerio. Para ello prometió la creación de un sistema basado en la transparencia, la rapidez y la efectividad, que evitara que partes ajenas a la entidad ejercieran influencias indebidas²⁴.

Con este fin también propuso diez puntos básicos que fueron estudiados por un comité externo, cuya mayor responsabilidad fue diseñar un plan de acción para implementarlos. Dentro de estas medidas se destacan, como se mencionó, el nombramiento de reconocidas figuras del sector empresarial, académico y periodístico en altas posiciones del Ministerio

y en embajadas, y un sistema de promoción de funcionarios basado en la capacidad y no en la antigüedad²⁵.

RELACIONES BILATERALES

En la presentación de su programa de gobierno²⁶ Koizumi dejó ver cuáles serían sus prioridades en el campo diplomático. Entre sus principales lineamientos se destacan:

1. Japón continuará trabajando con la comunidad internacional, sin aislarse de ella, y jamás volverá a recurrir a la guerra como medio para alcanzar sus metas de política exterior. Es en este contexto que buscará la reforma de las Naciones Unidas, el fortalecimiento del sistema mundial de comercio y las soluciones más apropiadas a otros temas de carácter global tales como el medio ambiente, entre otros.
2. La prosperidad de Japón se basa en la estrecha relación que tiene con Estados Unidos, en consecuencia, trabajará para asegurar que esta alianza funcione de manera efectiva. Basado en esta relación, Japón se esforzará por mantener y forta-

²² Realmente la persona seleccionada inicialmente fue Sadako Ogata, diplomática japonesa de amplia reputación pues había sido Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, y en ese entonces se desempeñaba como representante del gobierno japonés para Afganistán. Por razones aún desconocidas, Ogata declinó el ofrecimiento. "Koizumi taps Ogata as foreign minister", *The Daily Yomiuri*, enero 31 de 2002.

²³ "Kawaguchi becomes new foreign minister", *The Daily Yomiuri*, febrero 1 de 2002.

²⁴ "Foreign minister to devise system to control lobbying", *The Daily Yomiuri*, febrero 8 de 2002.

²⁵ "Kawaguchi to unveil plans for ministry reform", *The Daily Yomiuri*, febrero 10 de 2002.

"Heat is in on new foreign minister", *The Daily Yomiuri*, febrero 25 de 2002.

²⁶ "Prime minister's policy speech", *The Japan Times*, mayo 8 de 2001.

- lecer las relaciones amistosas que sostiene con China, Corea del Sur y Rusia.
3. La relación bilateral con China constituye una de las más importantes para Japón. Así mismo, valora altamente las relaciones con Corea del Sur, nación con la que colaborará en todos los frentes para asegurar el éxito del mundial de fútbol.
 4. En el marco de las relaciones con Seúl y Washington, y en aras de la paz en el nordeste de Asia, Tokio buscará normalizar los vínculos con Corea del Norte.
 5. Respecto a Rusia, Tokio mantendrá su posición de negociar para solucionar el incidente relativo a las islas Kuriles, y concluir un tratado de paz con Moscú.

De estas pautas se desprenden varias conclusiones. La primera es que Estados Unidos continuó siendo la piedra angular de la política exterior nipona. La segunda, es que aun teniendo una dinámica propia, las relaciones con sus países vecinos se vieron condicionadas en gran parte por las relaciones nipo-estadounidenses. La tercera, es que los países del mundo en desarrollo, particularmente en América Latina y África, y en menor grado en Asia, no constituyeron una prioridad para Japón. Los países del Sureste Asiático serían en cierto grado la excepción a esta afirmación, pero no deja de sorprender que Koizumi no haya hecho refe-

rencia alguna a ASEAN en su discurso. Finalmente, siguiendo la línea de sus predecesores, Koizumi dejó clara su intención de que su país participara más activamente en el sistema internacional, y que tuviera una posición más acorde con su poderío económico.

Rusia

Las relaciones nipo-rusas continuaron gravitando alrededor de las islas Kuriles o Territorios del Norte, como se les denomina en Japón²⁷. Esta disputa territorial ha llevado a que, después de más de sesenta años de haber finalizado la Segunda Guerra Mundial, no se haya firmado un tratado de paz entre los dos países.

Koizumi y el presidente ruso Vladimir Putin acordaron continuar con las negociaciones puestas en marcha por el ex primer ministro Ryutaro Hashimoto y continuadas por sus antecesores Kenzo Obuchi y Yoshiro Mori. Sin embargo, tanto Tanaka como Koizumi se mostraron en desacuerdo con Mori, quien en concordancia con una declaración conjunta de 1956²⁸, había impulsado la idea de establecer dos marcos distintos para la devolución de las islas: el primero abarcaría las condiciones para la entrega inicial de Shikotan y Habomai, en tanto que el segundo comprendería la posterior devolución de Etorufu y Kunashiri. Una vez

²⁷ Archipiélago ubicado al norte de la isla japonesa de Hokkaido, y que fue ocupado por las tropas soviéticas durante la Segunda Guerra Mundial. Comprende tres islas: Etorufu, Kunashiri y Shikotan, y un grupo de islotas conocido como Habomai.

²⁸ Esta declaración conjunta, reconocida por los dos países como válida, constituye la base de las negociaciones actuales. El documento establece que Habomai y Shikotan serán devueltas a Japón una vez que se concluya un tratado de paz.

que todas las islas volvieran a manos japonesas se procedería a firmar el tratado de paz²⁹.

Ante la posición rusa de que en la declaración conjunta no se hacía mención alguna de Etorofu y Kunashiri y, por tanto, una vez que fueran devueltas las otras dos islas el contencioso llegaría a su fin, el primer ministro japonés se mostró partidario de que se discutiera simultáneamente tanto la devolución de Habomai y Shikotan como la soberanía de Etorofu y Kunashiri³⁰.

Si bien es cierto que en algunas de las conversaciones sostenidas en Tokio Kawaguchi y su contraparte rusa acordaron aceptar la propuesta japonesa de negociación por separado pero de manera simultánea, quedó claro que la verdadera aspiración de Rusia era atenerse a lo estipulado en la declaración conjunta, en tanto que la de Japón era obtener la devolución de las cuatro islas³¹.

Adicionalmente, otra causa de enfrentamiento fue el permiso concedido por Rusia a Corea del Sur para que barcos pesqueros de ese país realizaran faenas en aguas de las islas en disputa, medida que originó una fuerte protesta por parte de Japón. El asunto pareció zanjarse tras negociaciones sostenidas en Moscú, en las que los rusos aceptaron no conceder

el derecho de pesca en aguas pertenecientes a las Kuriles ni a Corea del Sur ni a terceros países, a cambio de recibir una compensación económica por las pérdidas que esta medida les pudieran acarrear³².

Corea del Norte

Japón y Corea del Norte no mantienen relaciones diplomáticas, aunque han sostenido conversaciones en forma intermitente para normalizar los vínculos. La primera ronda de negociaciones desde que Koizumi llegó al poder se dio en Beijing en noviembre de 2001. Sin embargo, aparte de gestos humanitarios de Japón como la donación de arroz para combatir la hambruna en Corea, fueron pocos los avances y, por el contrario, muchos los obstáculos para lograr un acercamiento³³.

La política nipona hacia Corea del Norte estuvo altamente condicionada por diversos factores. En primer lugar, como se mencionó, está enmarcada dentro del amplio espectro de relaciones con Corea del Sur y principalmente con Estados Unidos³⁴.

Esto quiere decir que, habiendo el presidente Bush catalogado a Corea como uno de los integrantes del “Eje del mal”, y dado el dete-

²⁹ “New frameworks slated for disputed isles: Mori”, *The Japan Times*, mayo 15 de 2001.

³⁰ “Koizumi, Putin agree to try again”, *The Japan Times*, octubre 17 de 2001.

³¹ “Kawaguchi, Ivanov agree to 2-track talks on isle row”, *The Daily Yomiuri*, febrero 2 de 2002.
“Talks on N. isles face uncertainty”, *The Daily Yomiuri*, febrero 3 de 2002.

³² “Russian offer points to end of fishing row”, *The Japan Times*, noviembre 7 de 2001.

³³ “Japan, North Korea hold talks”, *The Japan Times*, noviembre 26 de 2001.

³⁴ Al respecto vale recordar que como muestra de esta coordinación de políticas, los tres países y el régimen comunista firmaron un acuerdo en 1994 en el cual Pyongyang se comprometía a congelar y posteriormente a dismantelar su programa de energía nuclear (factible de ser usado con fines militares), a cambio de recibir dos reactores por parte

riorado estado de las relaciones entre Washington y Pyongyang, era poco probable que se produjera un avance positivo entre Japón y Corea, sin mencionar los choques armados entre militares norcoreanos y surcoreanos. En otras palabras, Corea del Norte siguió siendo considerada no solo un estado que apoya el terrorismo, sino también, una amenaza para la seguridad de la región.

En segunda instancia está el asunto de los ciudadanos japoneses secuestrados por agentes de Corea del Norte en los años setenta y ochenta, y posteriormente trasladados a ese país. La búsqueda de estos “japoneses desaparecidos” fue realizada por la Cruz Roja norcoreana, pero sin conseguir resultados positivos. En su momento, Tokio manifestó de manera firme, que mientras no se resolviera esta situación, no se avanzaría en las negociaciones diplomáticas.

La intrusión de barcos espías norcoreanos en aguas territoriales japonesas fue otro factor que contribuyó a deteriorar aún más las relaciones bilaterales. Uno de estos incidentes ocurrió en diciembre de 2001, cuando una nave norcoreana se enfrentó a patrulleras japonesas, y posteriormente en su huida se hundió en la zona económica exclusiva de China. Ya las relaciones se encontraban en un punto bajo cuando, en un hecho bochornoso para el Go-

bierno japonés, el hijo mayor del entonces líder norcoreano Kim Jong Il fue descubierto cuando intentaba ingresar por tercera vez a Japón con un pasaporte de República Dominicana³⁵.

Estas provocaciones, y la imagen del misil norcoreano que sobrevoló Japón en 1998 sin haber sido detectado previamente quedaron grabadas en la memoria colectiva japonesa como un recuerdo permanente del peligro que el aislado e impredecible régimen comunista representaba para la seguridad nacional nipona.

asean

Koizumi visitó Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur en enero de 2002. En este último país propuso la creación de una alianza para la cooperación denominada Initiative for Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership. Esta iniciativa abarcaría cooperación entre las dos partes no solo en las ya tradicionales áreas de inversión y comercio, sino también en temas de seguridad, desarrollo del recurso humano, tecnologías de la información, ciencia y turismo³⁶. Esta iniciativa, ahora conocida como la “Doctrina Koizumi”, vino a reemplazar la “Doctrina Fukuda” que hasta entonces había sido el eje de las relaciones entre Japón y el Sureste Asiático³⁷.

de Estados Unidos. Para tal fin las tres naciones en cuestión crearon la Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO).

³⁵ “Ship incident strains diplomacy”, *The Japan Times*, diciembre 26 de 2001.

³⁶ “Koizumi, Goh sign free trade pact”, *The Daily Yomiuri*, enero 14 de 2002.

³⁷ Esta doctrina fue formulada por el primer ministro Takeo Fukuda en 1977, como reacción a los fuertes sentimientos antijaponeses que predominaban en la región ante el dominio económico nipón, tal como fue evidente en los serios disturbios que se presentaron con ocasión de la visita del primer ministro Tanaka a la región en 1974. A través de su política de “Corazón a corazón”, Fukuda buscó asegurarle a sus vecinos asiáticos que su país jamás volvería a representar

Igualmente, Koizumi firmó con el primer ministro de Singapur el primer acuerdo de libre comercio de Japón con otro país. Este acuerdo, según dijo el premier japonés, podría ser tomado como modelo para desarrollar otros esquemas similares. Sin embargo, diplomáticos japoneses se apresuraron a aclarar que esto no significaba necesariamente que su país estuviera considerando la idea de un tratado de libre comercio con ASEAN.

Tanto la Doctrina Koizumi como el acuerdo con Singapur tienen varias lecturas. La primera y más obvia es que Japón deseaba proyectar su liderazgo en una región que considera su área natural de influencia. Japón también quería hacer valer su estatus de segunda economía del mundo, especialmente en momentos en que los países de la región esperaban de Tokio más acción y menos retórica. Ciertamente, las naciones del área se sintieron defraudadas por lo que consideraron falta de liderazgo de Japón durante la crisis financiera asiática, cuando Tokio retiró su propuesta de un fondo monetario para Asia debido a la oposición estadounidense.

Otro factor que muy probablemente contribuyó en gran medida a la formulación de la iniciativa de Koizumi tiene que ver con la proyectada zona de libre comercio entre China y ASEAN, la cual entraría en vigor en diez

años. Aunque el Gobierno nipón desestimó los rumores acerca de su temor de ser desplazado por China en sus relaciones *vis a vis* el Sureste Asiático, es natural pensar que existía una rivalidad entre las dos naciones por la primacía en la región.

De otro lado, si Japón tradicionalmente se mostró renuente a ser partícipe de acuerdos de libre comercio bilaterales, ¿cómo se explicaría el firmado con Singapur? Si se analiza con cuidado la causa de esta renuencia, sale a la luz pública el fuerte *lobby* que ejerce el sector agrícola japonés para mantener cerrado el mercado doméstico a productos importados más baratos que los suyos. En este sentido, el sector agrícola de la ciudad-Estado, con su limitada capacidad productiva, no representaría una amenaza para Japón. No es esta la situación con otros miembros de ASEAN tales como Indonesia o Tailandia.

Algunos analistas consideraron bastante ambiguo y corto en detalles este plan del primer ministro nipón, más si se tiene en cuenta el diferente grado de desarrollo de las naciones involucradas en el proyecto³⁸. De cualquier forma, la iniciativa tuvo gran importancia para ASEAN, que de alguna manera deseaba balancear la creciente influencia china con la mayor participación japonesa en temas económicos y de seguridad³⁹.

una amenaza militar. Como muestra de su buena voluntad, anunció que Japón estaba listo para cooperar plenamente en todos los campos y para tal fin propuso un gigantesco programa de ayuda destinado a las naciones de la región.

³⁸ "Ambiguity key in Koizumi's tour of Southeast Asian nations", *The Daily Yomiuri*, enero 14 de 2002.

"Koizumi stresses ASEAN ties", *The Daily Yomiuri*, enero 15 de 2002.

³⁹ "Koizumi notes China's reach", *The Daily Yomiuri*, enero 16 de 2002.

República Popular China

Las relaciones bilaterales con China se vieron negativamente afectadas por múltiples incidentes de diversa índole. De hecho, cuando Koizumi llegó al poder las relaciones con este país no pasaban por un buen momento pues el Gobierno de su predecesor había decidido conferir una visa al expresidente Lee Teng-hui de Taiwán para que visitara Japón a fin de recibir un tratamiento médico, lo cual fue rechazado con vehemencia por Beijing. Tanaka se apresuró a asegurar al Gobierno chino que Tokio haría todo lo posible para fortalecer las relaciones bilaterales, y que la expedición de la visa no significaba un desconocimiento de la política de “Una sola China” reconocida oficialmente por Japón.

Como era de esperarse, el escenario político fue el que más actividad presentó. Koizumi enfatizó que China y Japón debían fortalecer los “lazos mutuamente complementarios” que los unían, mostrándose así en desacuerdo con aquellos que veían a Beijing como una amenaza para Tokio⁴⁰.

A pesar de estas declaraciones, no fueron pocos los motivos de roces entre las dos naciones: la visita del mismo Koizumi a Yasukuni, y la aprobación de ciertos textos escolares por parte del Gobierno japonés se constituyeron en inconvenientes serios. Los dos temas serán tratados en detalle en la sección concerniente a Corea del Sur, puesto que también este país se vio involucrado en estas situaciones críticas.

En mayo de 2002 se presentó una crisis en las relaciones bilaterales cuando la policía china ingresó sin consentimiento de los funcionarios diplomáticos a las instalaciones del consulado general japonés en la ciudad de Shengyang para detener y expulsar del edificio a cinco ciudadanos norcoreanos que buscaban asilo. Esta situación volvió a poner a ambas partes en lados opuestos, pues Japón protestó por la violación de la inmunidad de la sede diplomática según lo estipula la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares al tiempo que exigía una disculpa pública y la entrega inmediata de los norcoreanos. Por su parte, el Gobierno chino objetó las peticiones japonesas argumentando que su policía solo había cumplido su labor, también estipulada en la Convención de Viena, de resguardar las oficinas de Gobiernos extranjeros, y que mantendría a las cinco personas bajo su custodia hasta nuevo aviso.

La crisis solo terminó varios días después cuando tras intensas negociaciones en las que Koizumi hizo un llamado a la calma, y a tener en consideración el aspecto humanitario, el Gobierno chino permitió que los norcoreanos se dirigieran a Corea del Sur vía un tercer país. El incidente no solo dejó en evidencia nuevamente los problemas internos y la falta de preparación para hacer frente a situaciones imprevistas por parte de Gaimusho sino también la debilidad de la posición negociadora de Tokio⁴¹.

⁴⁰ “China is not a threat: Koizumi”, *The Japan Times*, abril 13 de 2002.

⁴¹ “Asylum-seekers dragged out of Japan consulate”, *The Japan Times*, mayo 9 de 2002.

El frente comercial y económico tampoco estuvo exento de desacuerdos. China respondió con la imposición de aranceles del 100 % para automóviles, teléfonos celulares y aires acondicionados procedentes de Japón como medida de retaliación ante la decisión de Tokio de invocar una salvaguardia para prohibir provisionalmente la importación de tres productos agrícolas de origen chino. Siguiendo una línea conciliatoria Koizumi impulsó una serie de conversaciones con las cuales se evitó que este incidente se convirtiera en una crisis comercial de mayores proporciones⁴².

De otro lado, China mostró su inconformidad ante los planes japoneses de recortar los recursos destinados a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). No podía ser de otra manera si se tiene en cuenta que Beijing, junto a Yakarta, son los principales receptores de AOD japonesa en el mundo. China ya había presentado de manera informal a Japón una lista con más de cuarenta proyectos de infraestructura para ser llevados a cabo con recursos de AOD. La “gran lista”, como vino a conocerse, no fue bien recibida por el Gobierno nipón, que enfrentaba una estrecha situación económica interna⁴³ y que terminó efectuando no solo la reducción mencionada, sino que también cambió el foco de la ayuda, inicialmente destinada a infraestructura, para dirigirla al desarrollo de proyectos medioambientales.

A este respecto vale decir que frente a la AOD las dos naciones tuvieron puntos de vista encontrados. Para Tokio, la asistencia concedida a China hacía parte de su contribución al desarrollo de ese país y era una manifestación de su deseo claro de cooperación con la comunidad internacional, en tanto que para Beijing representaba una manera de compensación económica por los daños y las atrocidades causados por Tokio durante la guerra. No sorprende, entonces, que en las altas esferas gubernamentales japonesas reinara el escepticismo respecto a la utilidad de la AOD en las relaciones entre los dos países⁴⁴.

Como se puede apreciar, las relaciones sino-niponas son bastante complejas. Aunque no se hace pública, es evidente que existe desconfianza por parte de ambos países. Como se dijo, muchos en Japón ven a China como un poder emergente que puede representar una amenaza en el campo económico y militar. China, por su parte, no ve con buenos ojos las estrechas relaciones nipo-estadounidenses. Teme especialmente que la iniciativa de permitir que tropas japonesas sean desplegadas en el exterior conduzca al resurgimiento del militarismo en Japón. De igual manera, se opone a que Washington y Tokio desarrollen un escudo antimisiles que protegería a Japón de un ataque externo, y que eventualmente también abarcaría a Taiwán.

⁴² “Koizumi, Jiang aim to resolve trade flap by Nov 8”, *The Japan Times*, octubre 17 de 2001.

⁴³ “Japan and China may face ODA tug-of-war”, *The Japan Times*, julio 29 de 2001.

⁴⁴ Sin hacer referencia expresa a Beijing, el ministro de Finanzas japonés aseguró que era disparatado que Japón concediera AOD a un país que podía atacarlo en cualquier momento con una bomba atómica o con misiles. “Shiokawa calls ODA to China foolish”, *The Japan Times*, julio 15 de 2001.

Corea del Sur

Un problema heredado por Koizumi fue la aprobación por parte del Gobierno anterior de varios libros escolares de historia que despertaron fiera oposición de las dos Coreas (especialmente la del sur) y de China, pues según estas naciones los textos contenían algunos pasajes donde se glorificaba la agresión militar japonesa durante la guerra.

El asunto se tornó en incidente diplomático cuando Corea del Sur solicitó formalmente a Japón que revisara 35 pasajes de los 8 textos. De estos, 25 correspondieron al libro más controversial, el elaborado por los académicos nacionalistas de la “Sociedad Japonesa para la Revisión de los Libros de Historia”, en tanto que los restantes 10 tenían que ver con los textos remanentes. De acuerdo con la solicitud surcoreana, la revisión debía abarcar tres categorías: descripciones erróneas, interpretaciones engañosas y la omisión intencional de algunos hechos. Igualmente, Seúl afirmó que las imprecisiones se encontraban no solo en la parte correspondiente a historia moderna, sino también en lo concerniente al periodo medieval⁴⁵. Como signo de la seriedad de su protesta, el Gobierno coreano llamó también a consultas internas a su embajador en Tokio.

La reacción japonesa fue contradictoria. Inicialmente Tanaka se mostró abierta a la posibilidad de efectuar la revisión, pero después dio marcha atrás y dio a entender que sería difícil efectuar tales cambios pues los libros habían sido meticulosamente revisados por el Ministerio de Educación como paso previo a su publicación⁴⁶. Cuando China se unió a Corea en la solicitud de la revisión, Koizumi rechazó también la posibilidad de hacerlo, al tiempo que manifestaba su intención de estrechar las relaciones con Beijing y Seúl, y dejaba claro que al no ser textos oficiales, no reflejaban la posición oficial del Gobierno japonés y que, por tanto, Tokio no podía modificarlos sin atentar contra la libertad de expresión consagrada en la Constitución. Así que, a menos que fueran errores relacionados con la veracidad de los hechos históricos, no habría lugar a revisiones⁴⁷. Reafirmó de paso su deseo de encontrar una solución a esta situación, de la manera más adecuada posible, y así evitar que las relaciones diplomáticas se deterioraran o paralizaran⁴⁸.

Aunque técnicamente correcta, esta política de inacción no hizo nada por enmendar un escenario crítico existente que iba en detrimento de las relaciones de Japón con sus vecinos. Por el contrario, envió un mensaje de que, a pesar de las múltiples declaraciones oficiales de

⁴⁵ “Seoul seeks history text changes”, *The Japan Times*, mayo 9 de 2001.

⁴⁶ “Tanaka reverses stance on history texts”, *The Japan Times*, mayo 16 de 2001.

⁴⁷ Muchas de las revisiones que fueron solicitadas por Corea del Sur y China hacían referencia al uso de palabras y a la omisión de hechos. Así por ejemplo, los libros no usaban los términos agresión o invasión para describir las acciones japonesas en los países vecinos, como tampoco hacían mención de más de 100 mil mujeres, principalmente coreanas, que fueron forzadas a prestar servicios sexuales a las tropas japonesas.

⁴⁸ “Koizumi rejects Beijing’s demand for text revision”, *The Japan Times*, mayo 18 de 2001.

“Koizumi placates Seoul in history textbook row”, *The Japan Times*, mayo 3 de 2001.

remordimiento, Japón no tomaba en serio las atrocidades, el daño y el dolor causados por el ejército imperial durante la ocupación de estos países. Por su parte, Corea del Sur y China se sintieron traicionados por un Japón que no quiso admitir sus errores históricos, y que al mismo tiempo persistió en señalar la importancia de unas relaciones bilaterales amistosas y de cooperación. De otro lado, también dejó ver que internamente la sociedad japonesa se encontraba dividida y perseguida por los fantasmas del pasado.

Otro asunto que ilustra la situación mencionada es Yasukuni. Este templo, ubicado en un céntrico lugar de Tokio, y cuyo nombre significa “país pacífico”, no dejaría de ser otro de los tantos santuarios sintoístas que abundan a lo largo de Japón sino fuera porque está dedicado a recordar a los japoneses caídos en guerra. Más de 2 millones y medio de personas que murieron defendiendo a su patria en diferentes guerras⁴⁹ son recordados allí en forma de tabletas mortuorias que llevan sus nombres. El problema, y origen de la controversia, es que desde 1978 también se rinde tributo allí a 14 criminales de guerra clase A, incluyendo al máximo dirigente japonés general Hideki Tojo, juzgados y condenados a muerte por sus crímenes y acciones durante la Guerra del Pacífico.

Las visitas a Yasukuni del premier japonés de turno y sus ministros son vistas por los países que sufrieron la agresión japonesa (particularmente Corea del Sur y China) como una glorificación del pasado militarista y ultra-nacionalista nipón, y por extensión, una afrenta al honor de estas naciones. Sin embargo, para muchos elementos conservadores en Japón, y en particular para algunas de las facciones del PLD, es un insulto que los ministros no visiten el templo.

Tras ser advertido de que su visita al templo no violaría el principio constitucional de separación entre Estado y religión sino participaba en el rito sintoísta, Yasuhiro Nakasone se convirtió en 1985 en el primer premier japonés en declarar que visitaba el templo en condición oficial. Por su parte, Koizumi visitó dos veces el santuario⁵⁰ asegurando que no tenía sentido tratar de diferenciar entre una visita privada y una pública, y que acudiría al lugar como “el primer ministro Junichiro Koizumi”⁵¹.

Como era de esperarse, se alzaron de inmediato voces de protesta de parte de Corea y China. En las dos oportunidades Beijing manifestó su “tremenda indignación” y Seúl su “gran preocupación” por los efectos negativos que estas visitas tenían en las relaciones bilaterales⁵². En efecto, estas naciones llamaron

⁴⁹ Desde la Rebelión Satsuma y similares guerras civiles hasta la primera Guerra Sino-japonesa, la Guerra Ruso-japonesa, la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Sino-japonesa y la Guerra del Pacífico.

⁵⁰ Tradicionalmente las visitas han sido realizadas el 15 de agosto, fecha conmemorativa de la rendición de Japón. Sin embargo, para tratar de disminuir la crítica internacional, las visitas de Koizumi se efectuaron sorpresivamente en agosto 13 de 2001 y en abril 21 de 2002.

⁵¹ “Yasukuni awaits as minefield for Koizumi”, *The Japan Times*, agosto 10 de 2001.

⁵² “China, South Korea express indignation, concern”, *The Japan Times*, agosto 14 de 2001. “Beijing, Seoul envoys slam visit”, *The Japan Times*, abril 23 de 2002.

a consultas a sus embajadores, y cancelaron todos los contactos oficiales con Japón, al igual que, en el caso coreano, se reforzó la prohibición de importar bienes culturales (música, libros, películas, etc.) procedentes del archipiélago japonés. Los contactos privados (intercambios académicos y estudiantiles, ciudades hermanas, etc.) también fueron suspendidos hasta nueva orden.

¿Por qué Koizumi realizó estas visitas a sabiendas del alto precio diplomático que tendría que pagar? La respuesta parece tener un carácter político interno: el primer ministro necesitaba el apoyo de su partido, incluyendo el de los elementos más radicales, para que el Parlamento aprobara las reformas estructurales que deseaba poner en marcha. Como se puede observar entonces, las visitas a Yasukuni tuvieron repercusiones tanto domésticas como internacionales.

Para solucionar el dilema que representa el santuario se han estudiado varias alternativas, todas fallidas. La primera y más lógica es remover los nombres de los criminales de guerra del templo, pero se ha encontrado con la negativa de ciertos grupos que consideran esta idea como una intromisión del Estado en asuntos religiosos. También se analizó la posibilidad de erigir un monumento a los caídos en guerra, que careciera de implicaciones religiosas, pero que cumpliera con su función

de rememorarlos y que, de paso, permitiera a dignatarios extranjeros y altos funcionarios japoneses presentar sus respetos sin generar críticas de ninguna índole. Argumentando que para el pueblo japonés Yasukuni era el símbolo de sus muertos en guerra, Koizumi se mostró inicialmente poco entusiasta con la iniciativa, pero posteriormente, por presión de los partidos de la coalición gobernante, se empezó a mostrar partidario de ella⁵³.

En otro frente de las relaciones nipocoreanas es también importante destacar la Copa Mundo de Fútbol 2002, de la cual ambas naciones fueron sede. La responsabilidad de servir conjuntamente de anfitriones del primer mundial efectuado en Asia contribuyó a que los dos países trataran de manejar sus diferencias en los planos político, económico y diplomático con un sentimiento de cooperación a fin de asegurar el éxito del evento deportivo⁵⁴. Así las cosas, Koizumi abogó por una “relación orientada al futuro” en el marco de las cuales se desarrollaron nuevas estrategias encaminadas a fortalecer las relaciones bilaterales tales como el facilitar la expedición de visas a ciudadanos surcoreanos que desearan visitar Japón, la firma de sendos tratados de inversión y extradición y, posteriormente, la formación de un grupo conjunto de investigación histórica. Adicionalmente se comenzó a hablar de crear una zona de libre comercio entre las dos naciones⁵⁵.

⁵³ “Koizumi reluctant on nonsectarian national war cemetery”, *The Japan Times*, junio 21 de 2001”. “Koizumi willing to mull neutral war cemetery”, *The Japan Times*, junio 26 de 2001”.

⁵⁴ “World Cup cements ties, shapes future”, *The Daily Yomiuri*, enero 18 de 2002.

⁵⁵ “Koizumi to push trade, security in Seoul”, *The Daily Yomiuri*, marzo 21 de 2002.

“Japan, South Korea sign extradition pact ahead of World Cup”, *The Daily Yomiuri*, abril 9 de 2002; “Political Football”, *The Economist*, marzo 23 de 2002.

Estados Unidos

A raíz de los cambios ocurridos en el sistema internacional, la relación entre Japón y EE.UU. sufrió grandes transformaciones, desplazándose de una agenda centrada en la economía a una donde se enfatizaban también los aspectos relacionados con la seguridad.

En este frente, Japón manifestó que “entendía” la iniciativa del presidente Bush de construir un escudo antimisiles balísticos y aceptó continuar con una investigación conjunta para extender el escudo a los aliados de EE.UU. en el este de Asia⁵⁶.

Sin embargo, al respecto de esta iniciativa, las opiniones en el seno del Gobierno nipón estuvieron divididas tal como lo demuestran las declaraciones del ministro de Defensa en el sentido de que cualquier escudo antimisiles de Japón debía ser independiente del de EE.UU. De esta manera quedaba evidente la preocupación de algunos altos funcionarios japoneses que creían que la participación de Tokio en el plan antimisiles de Washington podía significar una violación de su Constitución pacifista⁵⁷. De todas formas, sin cooperación estrecha bilateral en los campos tecnológico y

de inteligencia sería difícil para Japón realizar tal proyecto por sí solo⁵⁸.

Es claro entonces que, tal como lo afirmó el subsecretario de Estado norteamericano de aquel entonces, la falta de consenso interno en Japón en temas de defensa era el mayor obstáculo para fortalecer la alianza bilateral, dando a entender así que sería necesario reformar la Carta Magna.

En lo concerniente a las tropas estadounidenses estacionadas en Japón, este país manifestó su interés en que se modificara el acuerdo que regula la administración y operación de las bases militares de EE.UU. y el personal adscrito a ellas en territorio nacional (conocido en inglés como “Status of Forces Agreement” o SOFA) para que militares sospechosos de crímenes fueran entregados a las autoridades japonesas antes de que estas les formulen cargos formalmente, petición esta que fue rechazada⁵⁹.

En su primer encuentro sostenido en Camp David en julio del 2001, Koizumi y Bush acordaron la creación de un nuevo marco para las conversaciones bilaterales en el plano económico al que denominaron “Partnership for Prosperity Initiative”⁶⁰. Esta iniciativa está compuesta por cuatro comisiones encargadas

⁵⁶ “Tokyo expresses understanding of Bush’s missile defense plan”, *The Japan Times*, mayo 9 de 2001.

⁵⁷ El proyecto abre la posibilidad de que Tokio abandone su política militar pasiva/defensiva, pero la Constitución establece que Japón renuncia al uso de la fuerza como medio para solucionar disputas, lo cual ha sido interpretado como una prohibición para que el país actúe colectivamente, es decir, con otra nación, para defender a un tercer país.

⁵⁸ “Missile defense would be solo”, *The Japan Times*, junio 24 de 2001.

⁵⁹ Esta petición es el producto de una ola de crímenes cometidos por personal militar en la isla de Okinawa, que alberga el 75 % de las fuerzas estadounidenses en Japón, aunque representa menos del 1 % de su territorio. De acuerdo con las normas actuales, estos sujetos solo son entregados a las autoridades judiciales locales cuando estas los han acusado formalmente. “Powell rejects SOFA change, joining current Kyoto Protocol”, *The Japan Times*, julio 23 de 2001.

⁶⁰ Esta iniciativa vendría a sustituir la “Structural Impediments Initiative” del expresidente Bush y la “New Economic Partnership” de Clinton.

de analizar el comercio, las políticas macroeconómicas, la inversión y la liberalización en las relaciones bilaterales. Acordaron también sostener conversaciones anuales a nivel viceministerial para tratar temas económicos globales tales como crisis monetarias. De igual forma, en su visita a Tokio (cuarto encuentro de los dos líderes en el lapso de un año), Bush le brindó su total apoyo a Koizumi y a sus reformas estructurales. Calificó a Japón como uno de los más grandes y confiables amigos de EE.UU., y aseguró que la alianza entre los dos países constituía la base de la paz y seguridad en Asia⁶¹.

Como era de esperarse, la reacción japonesa frente a los ataques terroristas de septiembre 11 fue de total apoyo a EE.UU. Koizumi anunció que apoyaría las acciones de retaliación planeadas por Washington, y expresó la determinación de su país de luchar mancomunadamente con la comunidad internacional en contra del terrorismo⁶².

Los ataques también hicieron ver a Tokio que si algo similar ocurriera en Japón, el país no estaría preparado para enfrentar tal situación. Como resultado, Koizumi anunció la revisión de la ley que regula las Fuerzas de Autodefensa

(FA) a fin de poder ser utilizadas en labores de vigilancia interna y como reconocimiento de que en tales circunstancias la policía no podría controlar la situación de orden público⁶³.

La nueva ley permite que las FA operen en otros países si los Gobiernos de estas naciones lo aprueban. También amplía el papel que estas pueden desempeñar al permitirles brindar apoyo (transporte de bienes y prestación de servicios médicos) no solo en zonas adyacentes al archipiélago como lo estipulaba la norma anterior, sino también en otras áreas donde no haya combates⁶⁴.

De esta manera, y por primera vez, Tokio adoptó un papel proactivo. Koizumi demostró su voluntad de que el país tomara parte activa en los esfuerzos internacionales para combatir el terrorismo. Haciendo uso de la ley en mención, Japón envió tres buques de guerra al océano Índico para ejercer funciones logísticas y de retaguardia, apoyando así a las fuerzas estadounidenses en Afganistán⁶⁵.

La nueva ley también permitió ampliar el rango de actividades de las FA cuando se encuentran en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. De este modo,

⁶¹ “Bush calls for new restoration”, *The Japan Times*, febrero 20 de 2002.

⁶² “Japan would support Bush”, *The Japan Times*, septiembre 14 de 2001.

⁶³ Por ejemplo, resguardarían los edificios públicos. Esto como resultado de la frustración causada por la incapacidad para cumplir con la solicitud estadounidense de que las FA resguardaran sus bases militares. Bajo las normas existentes en ese momento, estas no podían usar sus armas si no eran atacadas primero, y tampoco debían ingresar a propiedad privada sin el permiso de los dueños aun cuando estuvieran persiguiendo sospechosos o fuerzas invasoras.

⁶⁴ “Bill would let SDF enter other nations”, *The Japan Times*, septiembre 25 de 2001.

⁶⁵ Este tipo de operaciones no son consideradas militares, y por tanto no constituyen una violación de la Constitución. Como dato curioso, Gaimusho debió presentar una protesta ante el Departamento de Defensa estadounidense por su exclusión de la lista de países que contribuyeron a la guerra contra el terrorismo liderada por EE.UU. No sorprende esta reacción si se tiene en cuenta que tras la Guerra del Golfo, Japón tampoco fue incluido en la lista de naciones a las cuales Kuwait ofreció sus agradecimientos muy a pesar de su contribución de 13 mil millones de dólares.

están autorizadas para utilizar armas a fin de proteger personas bajo su control y no solamente a sí mismos, tal como estaba estipulado anteriormente. Podrán también monitorear treguas y procesos de desarme, inspeccionar la carga y descarga de armas, recoger y disponer de armas abandonadas, y realizar patrullajes de zonas desmilitarizadas. Anteriormente solo podían participar en construcción de infraestructura y prestación de servicios médicos y de transporte⁶⁶.

Antes de enviar las FA al exterior se requiere aprobación previa de la Dieta y cumplir siempre con cinco principios: solo se desplazarán cuando ya haya un cese al fuego efectivo, deberán adoptar una posición neutral ante las facciones en conflicto, deberán recibir el permiso del país a donde van y se retirarán si alguna de estas condiciones no se presenta. El quinto es el uso de armas exclusivamente para la autodefensa.

Por último, y como prueba de que no todo fue una luna de miel en las relaciones bilaterales, Japón demandó a EE.UU. ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) por la decisión de Washington de imponer tarifas arancelarias de emergencia de hasta el 30 % a sus productos de acero para proteger la debilitada industria siderúrgica norteamericana. De igual manera, Tokio advirtió a Washington que

tomaría medidas de retaliación en caso de que estas tarifas persistieran⁶⁷.

COMENTARIOS FINALES

Inobjetablemente Koizumi impuso una nueva dinámica en la política exterior de Japón tanto a nivel interno como externo. En el escenario nacional, la Cancillería japonesa fue sometida a reformas nunca antes implementadas. En el plano internacional, Koizumi demostró su voluntad de poner en práctica una política exterior proactiva, que brindara a su país la posibilidad de ejercer un rol más acorde con su poderío económico. Así las cosas, facultar a las Fuerzas de Autodefensa para que participaran activamente en misiones de paz allende las fronteras nacionales es un avance en ese sentido. Este hecho, adicionalmente, puso de manifiesto la relevancia dada por el primer ministro a la diplomacia multilateral centrada en las Naciones Unidas.

Koizumi se esmeró en fortalecer las relaciones con Washington a punto tal de apoyar abiertamente la política estadounidense de guerra contra el terrorismo. Las relaciones entre los dos países reflejaron sin lugar a dudas la coincidencia ideológica y la estrecha amistad forjada entre Koizumi y Bush⁶⁸. Sin embargo, es obvio también que la política exterior japo-

⁶⁶ La participación de tropas japonesas en las operaciones de mantenimiento de la paz en Camboya, Mozambique y los Altos del Golán se hizo de acuerdo con lo estipulado en la ley de 1992.

"Expanded peace role moves closer for SDF", *The Japan Times*, noviembre 28 de 2001.

"Diet approves bill that boosts SDF role as peacekeepers", *The Japan Times*, diciembre 29 de 2001.

⁶⁷ "Japan files with WTO over steel", *The Japan Times*, marzo 21 de 2002.

⁶⁸ La cercanía entre los dos dirigentes evoca de alguna manera la relación entre el presidente Ronald Reagan y el primer ministro Yasuhiro Nakasone en los años ochenta, y que coloquialmente fue denominada Ron-Yasu.

nesa siguió estando altamente condicionada a la relación bilateral con EE.UU., y que esta situación restringió la autonomía nacional de Japón para maximizar sus objetivos diplomáticos.

De otro lado, también es claro que, muy a pesar de los esfuerzos gubernamentales y de la retórica oficial, la nación continuó cerrada al mundo en muchos aspectos. Basta decir que entre los países desarrollados posee el peor récord de aceptación de refugiados⁶⁹, lo cual refleja en muchos casos sentimientos xenófobos.

Pareciera ser, entonces, que Japón se está beneficiando de la globalización, pero al mismo tiempo no está dispuesto a enfrentar los problemas que esta implica. Si se prevé que dada su difícil situación económica interna Tokio se verá eventualmente obligado a reevaluar su “Política de la Chequera”, incluyendo la concesión de Asistencia Oficial para el Desarrollo, cuyos recursos ya fueron recortados en 10 %, cualquier observador desprevenido se preguntaría en qué se basará la estrategia diplomática nipona en los años venideros.

ANEXO I

QUIÉN ES QUIÉN EN LA POLÍTICA EXTERIOR JAPONESA (2001-2002)

1. Junichiro Koizumi

Miembro de una dinastía política de Japón. Graduado en economía de la Universidad de Keio. Intentó infructuosamente ocupar el escaño de su padre en la Dieta tras su deceso, meta

que finalmente alcanzó en 1972, en el que sería el primero de sus diez mandatos legislativos consecutivos. Posteriormente entró al círculo de protegidos de Takeo Fukuda, quien se convirtió en primer ministro en 1976.

En los años posteriores ocuparía diferentes cargos dentro del PLD. En 1988 el primer ministro Noburo Takeshita lo incorporó a su gabinete como ministro de Salud y Bienestar Social. Posteriormente volvería a los cargos internos de su partido hasta 1992 cuando fue llamado a ocupar la cartera de Correos y Telecomunicaciones del Gobierno del premier Kiichi Miyazawa.

En estos años Koizumi se construyó una imagen pública de contestatario enfrentado a la vieja guardia del partido, a la que achacaba incapacidad para renovar el discurso y reaccionar ante las últimas alarmas electorales que parecían ser el preludio del final de la hegemonía política del PLD. Con unos modos y una presencia física inusuales en la habitualmente rigurosa élite del partido (pelo crecido, canoso y desordenado, cierto desaliño o extravagancia en la indumentaria), Koizumi se convirtió en el mayor heterodoxo del PLD. A su “incorrección política” se unió su condición de hombre cultivado que asistía a las representaciones de kabuki y escuchaba opera lírica, pero que también era fanático del karaoke y un aficionado no menos devoto del rock duro.

Sin haber alcanzado aún la condición de “Shogun” (jefe de facción dentro del PLD) anunció en agosto de 1995 su candidatura a la

⁶⁹ En la década de los noventa Japón aceptó un promedio de 155 solicitudes anuales. En comparación, Estados Unidos recibió más de 120 mil al año. Lo que es peor, de las solicitudes recibidas en el 2001, Tokio solo concedió el asilo a 26 personas, en tanto que Washington lo hizo en más de 28 mil casos.

presidencia del partido. Koizumi se enfrentó sin éxito a Ryutaro Hashimoto, otro dirigente carismático y cáustico aunque con un estilo muy diferente al suyo, quien a la postre se convertiría en premier. Un año más tarde Koizumi volvió al Ministerio de Salud por invitación del mismo Hashimoto y se mantuvo en el cargo hasta julio de 1998 cuando la alianza gobernante se desintegró.

Koizumi lanzó entonces de nuevo su candidatura a la dirección del partido. Esta vez se enfrentó a Keizo Obuchi quien terminó derrotándolo ampliamente. A pesar de este traspie, Koizumi se consolidó como uno de los miembros del restringido liderazgo colectivo del partido al margen de su presidencia uninominal. El fallecimiento de Obuchi en abril del 2000 y la desafortunada y breve administración de su sucesor, Yoshiro Mori, le abrieron de nuevo las puertas de la presidencia del PLD.

Ya para entonces Koizumi proyectaba una imagen dinámica e informal nunca antes vista en la clase política japonesa, con una reputación de hombre limpio, radicalmente ajeno a los escándalos de corrupción que habían proliferado en el PLD en la última década. Como resultado, en las elecciones primarias realizadas el 24 de abril del 2001, recibió los votos de 298 de los 487 delegados, entre parlamentarios y representantes de las prefecturas (departamentos).

Ante la apremiante situación de la economía nipona, Koizumi dejó claro que se emprenderían reformas de fondo, como contraposición a las medidas coyunturales aplicadas sucesivamente por Obuchi y Mori. Haciendo hincapié en el eslogan “Sin reforma estructural no hay recuperación económica” subrayó la

necesidad de restablecer la confianza pública en la clase política, de acabar con la situación generada por los multimillonarios préstamos incobrables de los bancos japoneses y de poner límite a la deuda pública.

Para el segundo objetivo anunció un plan de saneamiento estructural y desregulación a un plazo de tres años que dejaba en manos de la libre competencia la remoción de las compañías financieras en bancarrota. Para el tercer objetivo renunciaba de entrada a la emisión masiva de bonos como fuente de financiación del Estado.

Aunque el desgaste natural de cualquier gobierno, la destitución de Tanaka y las reformas que emprendió disminuyeron sus índices de popularidad, esta fue sin duda su mejor arma para permanecer en el poder. Su estilo abierto y conversación directa fueron ampliamente reconocidos por el electorado japonés. Prueba de ello es que en un lapso de tres días 230 mil ciudadanos se suscribieron para recibir por correo electrónico “El Boletín de Noticias de Koizumi”, sin mencionar que el número de suscriptores al canal de televisión por cable “Parliament TV” de la Dieta también tuvo un aumento representativo desde que Koizumi se convirtió en Primer Ministro.

2. Makiko Tanaka

Hija del expremier Kakuei Tanaka, uno de los políticos más conocidos, y al mismo tiempo más controvertidos, del Japón de posguerra. Su estilo franco e irreverente la hicieron acreedora de gran popularidad entre el pueblo y los medios de comunicación japoneses.

Después de graduarse de la Universidad de Waseda demostró su interés en el mundo de

la política. Tanaka fue elegida a la Cámara Baja en 1991, y a partir de ese momento empezó a acaparar la atención como legisladora, no solo por su condición de delfín político, sino también por su condición de mujer en un medio tradicionalmente dominado por los hombres.

Sus opiniones mordaces y directas hicieron carrera y le generaron infinidad de enemigos entre la vieja guardia del PLD, que la hizo blanco de sus críticas y consiguió expulsarla de sus filas. Son bien conocidos comentarios tales como “Las elecciones del partido son como una venta de garaje: lleno de viejos políticos que han estado demasiado tiempo en el poder”, “haré política utilizando el sentido común de una ama de casa”, “la mejor contribución que (el exprimer ministro Mori) puede hacer a Japón es colocarse una cinta adhesiva sobre la boca”, o sugerencias tales como que algunos políticos debían ser atados a cohetes, lanzados al espacio y abandonados allí. Incluso en algún momento llegó a calificar al mismo Koizumi como un “bicho raro”.

Después de que fue expulsada, la sede del PLD recibió más de 800 correos electrónicos diarios protestando por la medida y el apoyo al gabinete, que había estado en 75 %, cayó al 47 %.

3. Yoriko Kawaguchi

Estudió Relaciones Internacionales en la Universidad de Tokio. Posteriormente realizó una maestría en Economía en la Universidad de Yale. Gran parte de su carrera profesional transcurrió en el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). En la década de

los noventa se desempeñó como diplomática en la embajada nipona en Estados Unidos.

A partir de 1992 y hasta julio del 2000, fecha de su nombramiento como ministra del Medio Ambiente, ocupó un cargo ejecutivo en la compañía japonesa de bebidas Suntory. Analistas la catalogan de competente, diligente, meticulosa y agresiva en las negociaciones.

ANEXO II

LOS ESCÁNDALOS DE GAIMUSHO

(Casos más representativos)

1. Haciendo uso indebido de los fondos reservados, el jefe del departamento de Logística efectuó un desfalco de 5 millones de dólares al inflar los gastos de las visitas al exterior de dos primeros ministros. Utilizó el dinero para compras personales, apostar a los caballos y comprar acciones de un club de golf.
2. Dos funcionarios de la dirección de Asuntos Económicos inflaron facturas por un valor de 130 mil dólares. El costo original por concepto de transporte para la cumbre del G-8 realizada en Japón en 2001 era solo de 90 mil dólares, pero los funcionarios presentaron una relación de gastos por 220 mil.
3. El cónsul general en Denver utilizó recursos públicos para su uso personal. Adquirió 14 pinturas por 70 mil dólares y muebles de lujo por 15 mil en tanto que destinó 5 mil para una reunión social. Adicionalmente depositó en su cuenta personal un cheque del consulado por

- 200 mil dólares antes de transferirlo a la cuenta oficial.
4. Un diplomático de la embajada nipona en Palau utilizó 10 mil dólares para comprar sus tiquetes aéreos y comer en restaurantes de lujo.
5. El subdirector de la oficina de Asuntos Europeos fue acusado de desfaltar al Gobierno unos 4,5 millones de dólares al inflar las cuentas de hotel de reuniones sostenidas en Japón en el marco de APEC. En un caso separado se le acusó del desfalto de 2,2 millones de dólares pertenecientes a un proyecto dirigido a invitar jóvenes líderes europeos al país.
6. Diez altos burócratas presionaron a un subordinado para que este cubriera con fondos públicos su estadía en un hotel de lujo.
7. El cónsul en São Paulo usó para fines personales 40 mil dólares mientras su colega en Chennai hizo lo propio con 38 mil.
3. Ejerció presión para que el Ministerio no expidiera las credenciales correspondientes a un diplomático congoleño con el cual no simpatizaba. Este caso tiene relación también con la confusa situación de su asistente personal, otro ciudadano congoleño, que figuraba como su secretario privado, pero que fue inicialmente acreditado como diplomático.
4. Hizo llegar a Tanzania una donación de carácter personal para la construcción de una edificación. Se desconoce el origen del dinero de la donación.
5. Especialmente interesado en Rusia, solicitó y obtuvo información catalogada como confidencial. Igualmente presionó para que se removiera la vigilancia que pesaba sobre un presunto agente ruso en Tokio.
6. Intervino en asuntos de personal del Ministerio para que burócratas cercanos a él fueran transferidos a determinadas oficinas.

ANEXO III

MUNEO SUZUKI Y GAIMUSHO

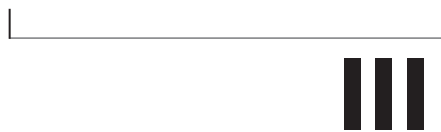
1. Muneo Suzuki presionó al Ministerio de Relaciones Exteriores para que limitara el número de participantes en una licitación para construir una edificación pública en una de las islas del norte del país, al igual que para que se aceptara su propuesta de construir una clínica en otra isla.
2. Presionó para que se llevara a cabo un proyecto relacionado con una planta hidroeléctrica en Kenia, que sería construida por firmas japonesas que habían apoyado sus campañas políticas.

REFERENCIAS

- Constitución Política de Japón.
- Hook, G. (2001). *Japan's International Relations*. Sheffield Centre for Japanese Studies. Routledge Series.
- Kishimoto, K. (1988). *Politics in Modern Japan: Development and Organization*, Japan: Echo.
- Kitaoka, S. (junio 2002). 外交改革と外務省改革 (La Reforma diplomática y del Ministerio de Relaciones Exteriores). *Forum on Foreign Affairs*, 167.
- Kruger, D. (junio 21, 2001). Bane of the bureaucrats. *Far Eastern Economic Review*, s. d.

- Macridis, R. (1992). *Foreign Policy in World Politics*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2001). *Diplomatic Blue Book*. Tokio: InfoPlus
- Peron-Doise, M. (enero-marzo 2002). Les nouvelles orientations stratégiques du Japon, *Politique Etrangère*, s. d.
- Putnam, R. (2001). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, 42, 427-460.
- Tanaka, A. (enero 2002). 外交となにか (¿Qué tan sólida es la diplomacia japonesa?). *Forum on Foreign Affairs*, 62.
- Yamaguchi, J. (2001). 外交の危機と外務省改革 (La crisis diplomática y la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores). Hokkaido University.
- Velázquez, R. (2004). Modelos de análisis de política exterior, *Revista Mexicana del Caribe*, vol. ix (18), 57-127.
- Waltz, K. (2001). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wang, J. (1994). *Comparative Asian Politics: Power, policy and change*, Englewood Cliffs: Prentice Hall International.
- Yamaguchi, J. (septiembre 2001). *La crisis diplomática y la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Sapporo: Hokkaido University.
- Artículos periodísticos**
- Foreign Minister Tanaka opens to mixed reviews, *The Japan Times*, abril 27 de 2001.
- Urgent talks for Koizumi, *The Japan Times*, junio 16 de 2001.
- Foreign Minister vows to improve strained Japan-China relationship, *The Japan Times*, abril 28 de 2001.
- Ministry slush funds made public, *The Daily Yomiuri*, febrero 6 de 2002.
- Ministry corruption, *Tokyo Shinbun*, julio 17 de 2001.
- Cleaning up after Tanaka, *The Japan Times*, agosto 15 de 2001.
- Foreign Ministry to cut request for secret funds, *The Japan Times*, abril 30 de 2001.
- Secret diplomatic fund faces 40 % cut in '02, *The Japan Times*, agosto 17 de 2001.
- Audit board requests better handling of secret funds, *The Japan Times*, octubre 1 de 2001.
- Foreign Ministry opts for staff meritocracy, *The Japan Times*, diciembre 30 de 2001.
- Koizumi taps Ogata as foreign minister, *The Daily Yomiuri*, enero 31 de 2002.
- Kawaguchi becomes new foreign minister, *The Daily Yomiuri*, febrero 1 de 2002.
- Foreign minister to devise system to control lobbying, *The Daily Yomiuri*, febrero 8 de 2002.
- Kawaguchi to unveil plans for ministry reform, *The Daily Yomiuri*, febrero 10 de 2002.
- Heat is in on new foreign minister, *The Daily Yomiuri*, febrero 25 de 2002.
- Prime minister's policy speech, *The Japan Times*, mayo 8 de 2001.
- New frameworks slated for disputed isles: Mori, *The Japan Times*, mayo 15 de 2001.
- Koizumi, Putin agree to try again, *The Japan Times*, octubre 17 de 2001.
- Kawaguchi, Ivanov agree to 2-track talks on isle row, *The Daily Yomiuri*, febrero 2 de 2002.
- Talks on N. isles face uncertainty, *The Daily Yomiuri*, febrero 3 de 2002.
- Russian offer points to end of fishing row, *The Japan Times*, noviembre 7 de 2001.
- Japan, North Korea hold talks, *The Japan Times*, noviembre 26 de 2001.

- Ship incident strains diplomacy, *The Japan Times*, diciembre 26 de 2001.
- Koizumi, Goh sign free trade pact, *The Daily Yomiuri*, enero 14 de 2002.
- Ambiguity key in Koizumi's tour of Southeast Asian nations, *The Daily Yomiuri*, enero 14 de 2002.
- Koizumi stresses ASEAN ties, *The Daily Yomiuri*, enero 15 de 2002.
- Koizumi notes China's reach, *The Daily Yomiuri*, enero 16 de 2002.
- China is not a threat: Koizumi, *The Japan Times*, abril 13 de 2002.
- Asylum-seekers dragged out of Japan consulate, *The Japan Times*, mayo 9 de 2002.
- Koizumi, Jiang aim to resolve trade flap by Nov 8, *The Japan Times*, octubre 17 de 2001.
- Japan and China may face ODA tug-of-war, *The Japan Times*, julio 29 de 2001.
- Shiokawa calls ODA to China foolish, *The Japan Times*, julio 15 de 2001.
- Seoul seeks history text changes, *The Japan Times*, mayo 9 de 2001.
- Tanaka reverses stance on history texts, *The Japan Times*, mayo 16 de 2001.
- Koizumi rejects Beijing's demand for text revision, *The Japan Times*, mayo 18 de 2001.
- Koizumi placates Seoul in history textbook row, *The Japan Times*, mayo 3 de 2001.
- Yasukuni awaits as minefield for Koizumi, *The Japan Times*, agosto 10 de 2001.
- China, South Korea express indignation, concern, *The Japan Times*, agosto 14 de 2001.
- Beijing, Seoul envoys slam visit, *The Japan Times*, abril 23 de 2002.
- Koizumi reluctant on nonsectarian national war cemetery, *The Japan Times*, junio 21 de 2001.
- Koizumi willing to mull neutral war cemetery, *The Japan Times*, junio 26 de 2001.
- World Cup cements ties, shapes future, *The Daily Yomiuri*, enero 18 de 2002.
- Koizumi to push trade, security in Seoul, *The Daily Yomiuri*, marzo 21 de 2002.
- Japan, South Korea sign extradition pact ahead of World Cup, *The Daily Yomiuri*, abril 9 de 2002.
- Political Football, *The Economist*, marzo 23 de 2002.
- Tokyo expresses understanding of Bush's missile defense plan, *The Japan Times*, mayo 9 de 2001.
- Missile defense would be solo, *The Japan Times*, junio 24 de 2001.
- Powell rejects SOFA change, joining current Kyoto Protocol, *The Japan Times*, julio 23 de 2001.
- Bush calls for new restoration, *The Japan Times*, febrero 20 de 2002.
- Japan would support Bush, *The Japan Times*, septiembre 14 de 2001.
- Bill would let SDF enter other nations, *The Japan Times*, septiembre 25 de 2001.
- Expanded peace role moves closer for SDF, *The Japan Times*, noviembre 28 de 2001.
- Diet approves bill that boosts SDF role as peacekeepers, *The Japan Times*, diciembre 29 de 2001.
- Japan files with WTO over steel, *The Japan Times*, marzo 21 de 2002.



EUROPA

La crisis económica y el movimiento independentista catalán

Aura Daniela Guzmán Ramírez

Martha Lucía Quiroga Riviere

La crisis económica y el movimiento independentista catalán

Aura Daniela Guzmán Ramírez

Estudiante ix Semestre

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

aura.guzman@est.uexternado.edu.co

Martha Lucía Quiroga Riviere

Docente investigadora cipe

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

angela.quiroga@uexternado.edu.co

La crisis económica de 2008 ha tenido repercusiones muy fuertes en el mundo, principalmente en los países que conforman la Unión Europea. Los casos más evidentes y sonados han sido los de Grecia, Italia y España, y en los últimos meses se ha sumado Chipre. Las consecuencias generadas por dicha crisis han sido tan grandes que incluso en algunos medios se ha llegado a poner en entredicho la continuidad del euro y de la Unión Europea.

Las condiciones particulares de España, al contar con varias comunidades autónomas, algunas de las cuales tienen movimientos nacionalistas que abogan por independizarse, como es el caso del País Vasco y Cataluña, han hecho que la crisis en este país adquiera unas particularidades, las cuales vienen provocando ciertas tensiones entre el gobierno central y

los gobiernos de las comunidades autónomas, siendo notorio en el contexto actual el caso de Cataluña. La crisis económica de 2008 ha afectado notablemente a esta comunidad, sus finanzas se encuentran fuertemente perturbadas y los índices económicos como el desempleo, el déficit y el endeudamiento no son favorables; por lo anterior, el debate en torno a la independencia de Cataluña se ha agudizado notablemente, lo que ha generado un ambiente tenso en las relaciones entre el gobierno central y la Generalitat.

De esta manera, desde el segundo semestre de 2013 el movimiento nacionalista catalán ha estado en el centro de atención del continente europeo debido al aumento de sus deseos independentistas los cuales, desde el gobierno, se han visto liderados por el presidente de la

Generalitat y miembro del partido democristiano Convergència i Unió, Artur Mas, quien debido a las consecuencias económicas que ha traído la crisis a la comunidad europea, principalmente en cuestiones como los aumentos en el nivel de desempleo y déficit público, se ha expresado de manera sorpresiva de forma abierta por la independencia. El presente artículo quiere ocuparse de la crisis económica en Cataluña y de cómo esto viene expresándose en la relación con el gobierno central español y el movimiento independentista catalán.

CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN CATALUÑA

La crisis económica de 2008 que ha afectado notoriamente a los países de la Unión Europea, ha traído fuertes y particulares consecuencias en España debido a las características de este, al contar con “17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla)” (CEIP San Bernardo, 2004). Es sabido que

existen tres comunidades principales –Galicia, Cataluña y País Vasco– reconocidas como nacionalidades históricas con la aprobación del referéndum de la Constitución Española en 1978 durante el periodo de la Transición después de la dictadura franquista, reconocimiento que habían logrado ya en 1932 con la Segunda República¹ en donde quedaron consignados, en la constitución republicana, los trazados fundamentales de las Comunidades Autónomas y posterior fuente importante para los debates y la concepción de lo que se entendería por comunidades autónomas² en el periodo de la Transición. Las demás comunidades se fueron creando después de 1978 como un mecanismo del gobierno central para contrarrestar la fuerza centrífuga de las nacionalidades históricas, conformándose aquello que los sectores críticos dieron en llamar “café para todos”³.

Estas tres comunidades gozan hasta hoy de mayores competencias respecto a las demás, especialmente en materia de creación y recaudo

¹ La Segunda República reconoció el problema nacional como uno de los más importantes del régimen y, en razón de ello, se dio una discusión profunda sobre la “forma” del Estado. Esto se notó en el debate en las Cortes Constituyentes en donde se expresaron las diferentes tendencias: la derecha era centralista, la socialdemocracia no estaba por una república federativa pero apoyaba las exigencias autonómicas de las regiones; a su vez, las comunidades históricas estuvieron en su momento representadas en las cortes por 20 diputados de Galicia, 15 del País Vasco y 36 de Cataluña –casi todos en este caso del partido Esquerra Republicana–; esta última sería la minoría más decidida que logró para Cataluña la introducción de la Generalitat como forma de gobierno local, así como el Estatuto de Nuria para su autonomía regional decidido el 2 de agosto de 1931 (De la Granza Sainz, 1981) .

² De esta forma, el Estatuto catalán (*Estatut de Nuria*) –así como el vasco aprobado en 1936 ya iniciada la Guerra Civil española– dejarían huellas profundas en los estatutos de Guernica –y de Sau– de 1978 (De la Granza Sainz, 1981).

³ Al momento de redactar la Constitución, Andalucía demandó que se le reconociera también como una nacionalidad y, con ello, gozar de la misma autonomía. En abril de 1981 se decidió un modelo de Estado autonómico que generalizaba las autonomías. Esta situación abrió la fase conocida como “café para todos”, que se basó en que todas las regiones pudieran acceder a una forma de autogobierno restándole así importancia política a las tres nacionalidades históricas, que habían puesto en concreto el debate sobre la mesa antes y durante todo el proceso de transición democrática.

de impuestos, así como de promulgación de leyes. Por esta particularidad que presenta el Estado español, la crisis económica tuvo consecuencias diferentes en cada una de las comunidades, siendo notoria en aquellas que gozan de más autonomía debido a las competencias fiscales que ostentan pero, sobre todo, al creciente desbalance político que viene produciéndose en el trabajoso equilibrio logrado en 1978 entre centro y nacionalidades históricas.

En el caso que nos ocupa, las consecuencias en Cataluña se pueden observar principalmente en las finanzas del *Govern* (Gobierno); cabe resaltar que la Generalitat de Catalunya se autodefine como “el sistema institucional en el que se organiza políticamente Cataluña y data del año 1359. Está integrada por el Parlament, la Presidencia, el Gobierno (constituido por el Consejo Ejecutivo) y otras instituciones de autogobierno como el Síndic de Greuges y la Sindicatura de Comptes” (Generalitat de Catalunya, s. f.). Esta forma de gobierno,

reprimida a partir de 1939 con la dictadura de Franco⁴, fue sin embargo retomada nuevamente después de la ardua negociación que se dio a partir de 1975 con el inicio del proceso democratizador y que se expresó, como se dijo, en la Constitución española de 1978, y en los Estatutos de Autonomía de 1979 y de 2006⁵.

Actualmente, el presidente de la Generalitat (Generalidad) es Artur Mas, miembro del partido *Convergència i Unió* (CiU)⁶; la gobernabilidad en la comunidad autónoma se ha logrado en el *Parlament* a través del pacto de estabilidad al inicio de la legislatura a finales de 2012 entre el CiU y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) (Izquierda Republicana de Cataluña)⁷; este pacto de estabilidad ha permitido el que ERC sea el principal partido de la oposición en el Parlamento autonómico y hace también de socio en la medida en que está dispuesto a compartir responsabilidades de gobierno⁸. Esta gobernabilidad ha suscitado recientemente algunos inconvenientes para el

⁴ No hay que olvidar la cuestión de las nacionalidades durante la dictadura de Primo de Rivera; no parece ser una casualidad el que dos días después de la conformación de la Triple Alianza, resultado de un encuentro entre nacionalistas vascos, catalanes y gallegos para la defensa de la libertad nacional de los tres pueblos, tuvo lugar el golpe de estado de Primo de Rivera –13 de septiembre de 1923–.

⁵ El nuevo estatuto fue aceptado el 30 de septiembre de 2005 en la Generalitat con 120 votos a favor (*Convergència i Unió*, Partido Socialista Catalán, *Esquerra Republicana*, *ICV-EA Izquierda Unida* y los Verdes) y 25 votos en contra (Partido Popular). Aunque el estatuto fue aprobado en las Cortes el 10 de mayo de 2006 y perdió mucho de la versión original, se aprobó a través de un referéndum en Cataluña el 18 de junio de 2006.

⁶ El partido *Convergència i Unió* fue creado en 1978 y fue resultado de la unión de dos partidos nacionalistas: *Convergència Democràtica de Catalunya* y *Unió Democràtica de Catalunya*. Actualmente es el partido de gobierno, mayoritario en el *Parlament*. Dentro del espectro político europeo es un partido demócrata cristiano de centro derecha.

⁷ El partido *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) fue fundado en 1931; aunque en sus inicios se decantaba por el federalismo y era acérrimo defensor de la autonomía, tiene hoy en día una ideología claramente independentista. Además de Cataluña, tiene presencia en la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y el Rosellón francés.

⁸ Hasta el día de hoy, Artur Mas no le ha abierto la puerta al ERC para un gobierno de coalición. Se especula, sin embargo, que pueda ser que el ERC entre en el gobierno autonómico en otoño, y de todas formas dependiendo de lo que suceda con la consulta del 9 de noviembre de 2014.

presidente en la medida en que temas como el presupuesto y las políticas públicas giran necesariamente en torno al respaldo o no de los diputados sobre al tema de la independencia. Una de las consecuencias es la referente al presupuesto catalán, el cual debe ser aprobado por el *Parlament* pero siguiendo las bases fijadas por el gobierno central español. En el pasado mes de agosto de 2013 este fijó el límite del déficit fiscal en 1,58 % para las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía (ABC, 1 de agosto de 2013), con el ánimo de lograr el objetivo de déficit del conjunto de las comunidades autónomas, que en promedio es de 1,3 %, buscando así contrarrestar los efectos de la crisis económica en el país fundamentalmente a través de una política de no gasto.

El problema para Cataluña radicó en que, con el límite del déficit por parte del gobierno central inferior al que esperaban, la Generalitat se encuentra obligada a acomodar su presupuesto para el próximo año con el fin de cumplir las metas; no obstante, el gobierno catalán tomó finalmente la opción de prorrogar el presupuesto de 2013, que es a su vez prorroga del de 2012, y que supera el límite del déficit de 1,58 % para Cataluña; aunque el presupuesto es sumamente restrictivo con el gasto, no tendría que implementar más recortes, como le obliga el reajuste del déficit del gobierno central.

Más allá de lo anterior, este debate sobre la prórroga también encuentra sus causas en la división política que afecta al Ejecutivo catalán pues, por un lado, hubo quienes consideraron necesario, entre ellos el *conseller* (consejero) de economía Andreu Mas-Colell (CiU), hacer un nuevo presupuesto con base en el déficit fijado por el gobierno central de 1,58%⁹; por el otro, hubo un sector, entre ellos el *conseller* de la presidencia, Francesc Homs (CiU), que sostuvo que era mejor prorrogar el presupuesto de acuerdo con el déficit fiscal de 1,8%, siguiendo el deseo del líder de ERC, Oriol Junqueras, lo que además le significaría al gobierno de Artur Mas el apoyo político de este partido para sacar adelante proyectos clave que se tienen planteados (*El Confidencial*, 3 de agosto de 2013), como la Ley de Consultas¹⁰.

El sector del gobierno que apoyó la prórroga del presupuesto consideraba que al aceptar el límite del déficit del 1,58 %, se generarían problemas significativos para la comunidad autónoma, pues sostienen que esta ya ocupó gran parte del porcentaje estipulado, y además tendría que realizar mayores recortes al gasto público, lo cual provocaría inconvenientes posteriores para salir de la crisis.

Una de las consecuencias de este nuevo déficit es la que tiene que ver con la deuda que sostiene Cataluña y que se calcula puede alcanzar a finales de este año 65.500 millones

⁹ El *conseller* de economía Andreu Mas-Colell anunció para finales de 2013 que el presupuesto catalán sobrepasaría el 1,58 % exigido por el gobierno central a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), pero también aseguró que no sería de forma exagerada (*El Periódico*, 24 de diciembre de 2014).

¹⁰ La Ley de Consultas es la propuesta presentada ante el *Parlament*, que tiene por objeto desarrollar el artículo 122 del Estatuto de Autonomía, que habla de consultas populares, permitiéndole a la Generalitat realizar consultas a los ciudadanos catalanes, sin tener un carácter vinculante.

de euros. La deuda es de por sí muy elevada pero con la disminución del déficit al 1,58 % esta comunidad autónoma tendría, sin embargo, que acudir y pedir prestado al Fondo de Liquidez Autonómico unos 1.750 millones (Agencia EFE, 2 de agosto de 2013) —con lo que sumaría aproximadamente para este año 11.150 millones del préstamo total del fondo—, aunque le significarían mayores ingresos, debería garantizar la solvencia de esta deuda en el futuro, lo que podría llegar a significar disminuir el gasto público.

Poder cumplir con la meta de déficit fijada del 1,58 % supondría para la Generalitat aplicar recortes de 2.500 millones de euros en el cierre del 2013, lo que sería un cierre muy duro al tener que disminuir en gran medida los gastos que se tenían planeados para este periodo. Debido a esta situación, propiciada por la decisión del gobierno español, el *conseller* de Economía y Conocimiento, Andreu Mas-Colell, ha aseverado que “el Estado sigue una política de asfixia financiera a las comunidades autónomas” (*Europa Press*, 7 de agosto de 2013), con lo que se sigue un discurso muy marcado en contra del gobierno central, acentuando las diferencias que han caracterizado la relación entre España y Cataluña.

Finalmente, el acuerdo al que llegaron CiU y ERC en agosto de 2013, y que cerró el debate, fue prorrogar los presupuestos catalanes de 2012 y aprobar en noviembre 2013

el presupuesto para 2014¹¹ que, si bien sigue siendo austero, apuesta por mayores ingresos en esa vigencia a través de tasas (como incluir nuevamente el impuesto de sucesiones), privatizaciones (aunque no se ha aclarado qué se privatizará) y ventas de activos para seguir reduciendo el déficit de la comunidad (Roger y Pellicer, 2013). Esto además significaría que el *Govern* no tendría que incurrir en nuevos recortes de gastos, aunque se deberán mantener los anteriores.

Ahora, con la estimación de nuevos recursos para el próximo año, Mas anunció un aumento del 0,7 % del gasto social, que irá destinado especialmente a los departamentos de la Generalitat, que contarán en la siguiente vigencia con 20.372,7 millones de euros, 0,2 % más que el año pasado (Pellicer, 6 de noviembre de 2013). A pesar del pequeño aumento en este rubro, vale precisar que desde 2011 se ha recortado este gasto en un 22 %, esto es, 1.091 euros por habitante, cifra que se compara a la del año 2004, y que da cuenta de los efectos de la crisis sobre Cataluña y, especialmente, sobre los ciudadanos. Como el mismo líder de CiU afirma: “Hemos aplicado políticas de austeridad durante dos años por una situación heredada” para luego continuar que “por ahora no podemos recortar más. Hemos tocado hueso” (*abc*, 6 de agosto de 2013), pensando sobre todo en los recortes en sanidad, educación y de empleos públicos.

¹¹ El Partido Popular en Cataluña intentó impugnar el presupuesto de la Generalitat para el 2014 porque este preveía un gasto de 5 millones de euros para la realización de la consulta soberana de noviembre de 2014; sin embargo, el Consejo de Garantías Estatutarias, encargado de analizar la adecuación de las leyes catalanas al Estatuto y a la Constitución, dio luz verde al presupuesto argumentando que la partida es legal en vista de que la Generalitat tiene competencias para llevar adelante consultas (*El País*, 9 de enero de 2014).

La población es la más afectada con la crisis económica, pues es la que tiene que afrontar las consecuencias que esta trae para los mercados. Un ejemplo de esto es que, de acuerdo a la patronal Pimec (Micro, petita y mitjana empresa de Catalunya – Micro, pequeña y mediana empresa de Cataluña), en 2012 se registró “una caída de 15.400 empleados públicos, lo que supone un retroceso del 4,8 % respecto al año anterior” (*Europa Press*, 13 de agosto de 2013). Si bien hay un aumento significativo de empleados públicos en el conjunto entre el 2007 y 2013 –entre otros en sectores como la enseñanza no universitaria (+5.700), sanidad (+5.500) y fuerzas de seguridad (+4.100 según este mismo informe)–, es la primera vez que se ha tenido que reducir la planta de personal administrativo poniendo de manifiesto los problemas que ha presentado la crisis económica; “Podría ser el inicio de un proceso de ajuste que el sector privado ya viene realizando desde el inicio de la crisis” (PIMEC, 13 de agosto de 2013), ha asegurado en este documento la patronal catalana. Además, estos se suman al total de 567.099 puestos de trabajo que se han perdido desde inicios de la crisis, según la Unión General de Trabajadores (UGT) de Cataluña (UGT, 21 de agosto de 2013).

Igualmente, se ha registrado una caída en el presupuesto dirigido al sector Salud de 5,7 puntos porcentuales, producto del recorte realizado por el *Govern* para la vigencia en curso,

el cual ha contado con una disminución total cercana al 20 % respecto al presupuesto de 2010 (Redacción, 19 de septiembre de 2013), lo que supone problemas importantes para la comunidad catalana, pues el acceso al servicio y su calidad se ven severamente afectados.

A pesar de lo anterior, algunos economistas y analistas ven con buenos ojos los escenarios de los próximos años al esperar terminar con los recortes que se han realizado e iniciar después con un presupuesto mucho más flexible y con mayor gasto público, que permita poner en marcha las políticas y los proyectos que se han debido suspender, así como los nuevos proyectos por venir. De hecho, el presupuesto pactado entre CiU y ERC supone ingresos mediante tasas y privatizaciones¹² que según espera Esquerra Republicana, conduzcan a aumentar el gasto de tal forma que se llegue a un 71% en cuestiones sociales.

Algunas de las razones para demostrar este optimismo tienen que ver con las características de esta comunidad, las cuales le han permitido atraer bastante capital extranjero desde antes de la crisis, pero que se ha mantenido, incluso con esta, beneficiando evidentemente su economía. Es importante destacar que Cataluña sigue siendo uno de los principales motores de España al ser uno de los líderes económicos junto a Madrid y Navarra. Incluso en un estudio de Hispalink, una red de equipos de investigación de 16 universidades español-

¹² CiU accedió a recuperar el impuesto a las sucesiones lo que significa un gravamen mayor a los grandes patrimonios –las herencias que superen el millón de euros– y que permitiría unos ingresos de entre 110 y 130 millones de euros; esto es significativo pensando que precisamente la supresión de este impuesto había sido hasta 2010 bandera de CiU. Por su parte, los republicanos deberán asumir más privatizaciones y los recortes que se han dado desde 2011 (*El País*, 5 de noviembre de 2013).

las (Hispalink, enero de 2014) se pronostica el crecimiento de la economía española en un punto porcentual para 2014, el cual resulta de la agregación de las perspectivas regionales, en donde Cataluña tiene un crecimiento positivo para los dos próximos años (1% en 2014 y 2,2% en 2015) debido, esencialmente, a los avances en materia industrial y de servicios.

Asimismo, Cataluña es una de las comunidades que concentra la mayor cantidad de empresas, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE): al primero de enero de 2013 sumaba el 18,5 % del total de empresas activas del país (Instituto Nacional de Estadística, 2 de agosto de 2013), seguida por Madrid con el 15,8 % y Andalucía con el 15 %.

Sumado a lo anterior, se cuenta con otros ingresos importantes para la comunidad autónoma, tal es el caso del turismo, el cual supuso la entrada de 11 millones de turistas extranjeros entre enero y agosto del presente año, y que dejaron ingresos por un valor de 9.700 millones de euros. Estas cifras muestran un importante crecimiento del turismo, un 6 % más que el turismo recibido durante el mismo período en el año anterior; igualmente los ingresos crecieron un 10 % (Noticias EFE, 26 de septiembre de 2013).

Por otro lado, para poder aumentar el gasto público, el gobierno de Cataluña ha buscado generar más ingresos por otros medios. Una primera medida es la organización de una lotería denominada Grossa Cap d'Any (el

Gordo de Fin de Año) que tiene por objetivo recaudar dineros para realizar inversión social, como políticas dirigidas a la población infantil catalana (GACETA.ES/EFE, 9 de agosto de 2013).

Además, ha recibido dinero proveniente del gobierno español por el pago de facturas que le adeudaban por el monto de 2.575 millones de euros (*abc*, 10 de agosto de 2013) y, adicional, el *Govern* ha declarado que todavía quedan pendientes algunos pagos de deuda. Paralelamente, esta Comunidad Autónoma es el territorio que recibe más fondos del Ministerio del Fomento desde 1996, estos suman 32.275 millones de euros en inversiones, según los datos aportados por dicho Ministerio al Congreso español (*La Opinión A Coruña*, 5 de octubre de 2013). Estas cifras incluso son mayores que las presupuestadas por este Ministerio, y son significativamente superiores a las de otras comunidades, como Andalucía, la cual recibió 20.720 millones¹³.

Con esto, y con la posibilidad de que los próximos presupuestos sean más flexibles con respecto a los gastos pues ya no tendrían que realizar más recortes, el gobierno de Cataluña prevé para el 2014 aprobar un plan de salud pública bastante ambicioso que contempla “unir en un texto legal medidas prioritarias que fomenten la prevención de dolencias y promuevan el bienestar” (*Europa Press*, 11 de agosto de 2013). Estas medidas buscan que finalmente las personas se encuentren saludables para que no tengan que recurrir al sistema de salud.

¹³ Estas cifras son motivo de debate constante entre el gobierno central y los partidos catalanes que apoyan la independencia, quienes afirman, por el contrario, que los recursos que reciben del gobierno central no son equitativos frente a los ingresos que aportan.

CONSECUENCIAS POLÍTICAS EN LA RELACIÓN CATALUÑA-ESPAÑA

Es importante destacar que, con ánimos de mantener la fórmula actual entre CiU y ERC en el *Parlament* de Cataluña, y con ella la gobernabilidad del presidente en esta comunidad, muchas de las políticas que se han aprobado recientemente se han visto influenciadas por el ERC. Un ejemplo de esto fue el debate sobre si prorrogar o no el presupuesto, que además de las cuestiones económicas, buscaba no incomodar a este partido con el fin de que apoyara otras iniciativas de CiU.

Esto ha generado problemas con el gobierno central español, porque ERC es el partido secesionista por antonomasia, y CiU abandera la idea independentista en clara oposición a los deseos del gobierno español presidido por Mariano Rajoy, quien busca mantener la unidad española amparado en los artículos 1 y 2 de su Constitución.

Las ideas independentistas han cobrado mayor fuerza en los últimos meses debido, en primer lugar, a la crisis económica que ha afectado a la economía española y traído como consecuencia políticas restrictivas en contra de las comunidades autónomas, que estas perciben como asfixiantes y perjudiciales para sus propias finanzas.

En segundo lugar, estas manifestaciones secesionistas se han hecho más evidentes alrededor de la celebración de la Diada (el día de Cataluña) el 11 de septiembre, fecha usada por los partidos secesionistas y por los movimientos nacionalistas catalanes para expresar su deseo de independizarse de España. Las últimas dos celebraciones, la de 2012 y la de 2013, con

cientos de miles de personas en la calle, han traído consigo propuestas tangibles como la de celebrar una consulta entre los catalanes a finales de 2014, en donde puedan expresar si se quieren independizar o, por el contrario, seguir perteneciendo a España. La vigorización de los deseos independentistas ha generado que las posiciones se fortalezcan cada vez más e incluso se muestran hechos que caldean los ánimos entre los principales actores, es decir, los gobiernos tanto de Cataluña como de España y los movimientos que se encuentran a favor y en contra de la independencia.

Así, el 11 de septiembre de 2013 se llevaron a cabo las celebraciones propias de la Diada, fecha que sirvió para que se efectuaran las manifestaciones programadas a favor de la independencia catalana. El punto focal de estas manifestaciones fue la cadena humana que, dependiendo de la organización que dio cuenta de la cifra, reunió entre 400.000 y 1,6 millones de personas (Espanyol, 12 de septiembre de 2013), recorrió toda Cataluña de norte a sur, y se denominó “Vía Catalana cap a l’independència” (Vía Catalana hacia la Independencia).

Si bien con la cadena humana se logró demostrar el deseo de miles de catalanes y el apoyo a la política independentista del gobierno de Mas, esta también ha logrado polarizar a otro porcentaje de la población que no ve con buenos ojos este proceso y que propende por mantenerse dentro de España, para lo cual también se han valido de manifestaciones –menos amplias eso sí– en torno a este día. Muestra de ello es que el mismo 11 de septiembre un grupo reconocido como fascista irrumpió en la sede cultural de la Generalitat en Ma-

drid, gritando mensajes relacionados con que Cataluña es España (*Europa Press*, 11 de septiembre de 2013). Incluso, algunos políticos han postulado la idea de ilegalizar los partidos soberanistas, tal como lo señaló un dirigente de Nuevas Generaciones del PP, el cual manifestó por medio de Twitter que se debería modificar la Ley de Partidos que rige actualmente el país, con el fin de “ilegalizar los partidos que atenten contra la unidad de España” (*Europa Press*, 14 de agosto de 2013).

Uno de los hechos que tuvieron mayor repercusión en torno a la celebración de la Diada de 2013 fueron las manifestaciones en apoyo a la independencia que se presentaron también en otras regiones con población catalana. En Gerona, provincia catalana, el 3 de agosto (EFE, 4 de agosto de 2013), un mes antes de la celebración principal, un grupo de aproximadamente 70 personas, convocado por la agrupación local de la Asamblea Nacional Catalana (ANC) participó en una cadena humana nudista para apoyar la secesión, con el lema de “Desnúdate por la Independencia”. Igualmente se presentó en otras regiones de España en respuesta a las convocatorias realizadas desde los movimientos independentistas, por ejemplo, la red Independentistak, creada para defender la independencia del País Vasco en 2010, y que ya desde el 7 de septiembre de 2012 (*Europa Press*, 14 de agosto de 2013) había convocado manifestaciones en muestra de apoyo y solidaridad al proceso independentista catalán; además, consideran que los pasos dados por la comunidad catalana tienen una influencia representativa en los ciudadanos vascos y, con esto, en sus propios deseos secesionistas.

Frente a este panorama, donde las posiciones se endurecen, resulta importante destacar el punto de vista de los dos principales representantes políticos en la contienda: por un lado se encuentra el *Govern* de Artur Mas que, por la presión política catalana y su relación con ERC, empezó su mandato, el 27 de diciembre de 2010, manejando un discurso claramente secesionista, que vino acompañado desde el año pasado, con ocasión de la celebración de la Diada, de la iniciativa de celebrar consultas entre la población acerca del proceso. Para la Generalitat la posibilidad de realizar consultas es un importante paso, pues es la mejor manera de revelar la opinión y los deseos de la comunidad catalana que, de ser favorable, haría “más sencillo” el resto del proceso. Además considera que le resultaría también beneficioso al presidente español al crearle una imagen favorable, pues sería un mensaje “de compromiso con la democracia” (*Madrid Press*, 17 de agosto de 2013). Por el otro lado, se encuentra el gobierno español, presidido por Mariano Rajoy (PP) desde el 21 de diciembre de 2011, representante de un partido que le ha apostado siempre a la unidad española y, que por tanto, se opone contundentemente a las ideas independentistas, no solo de Cataluña. Prueba de ello es la negación de darle el aval a la celebración de la consulta propuesta por Mas.

Los roces en la relación España-Cataluña, más allá del tema de la posible independencia de esta última, también se ven reflejados en materia de las competencias asignadas a cada nivel estatal. En España existen diferentes tipos de competencias; en el caso de las comunidades autónomas estas son delegadas, esto es, se negocian entre las comunidades y el gobierno

central de acuerdo al músculo político de cada una. Así las cosas, Cataluña cuenta con la posibilidad de realizar políticas sociales propias a través de la fijación y el recaudo de impuestos, que también tiene la potestad de generar. Sin embargo, hay otros ámbitos, más generales, que se encuentran en cabeza del gobierno español, como la promulgación de leyes nacionales.

A pesar de esta disposición, persisten algunas competencias que no están claramente definidas, lo que da lugar a que se presenten disputas entre los dos niveles políticos, ahondándose de esta forma las diferencias. Por ejemplo, respecto al proyecto de ley de gobiernos locales presentado en el Parlamento español, y que estipula las competencias exclusivas de Cataluña, el *conseller* de la Presidencia y portavoz del *Govern*, Francesc Homs, ha anunciado que la Generalitat “no tolerará que el Estado imponga su reforma local después de que el Ejecutivo catalán haya aprobado su propia normativa en este ámbito” (EFE Verde, 30 de julio de 2013).

A su vez, se han presentado varios enfrentamientos políticos, entre los que cabe destacar que el *Govern* ha planteado abiertamente acusar al presidente del Tribunal Constitucional, Francisco Pérez de los Cobos, “porque ve incompatible su participación en litigios que mantiene la Generalitat debido a la afiliación que este tuvo con el PP” (Telemadrid, 23 de julio de 2013). Para esto ha encargado un informe a sus servicios jurídicos. Igualmente, el *Parlament* se ha sumado a este enfrentamiento al aprobar por mayoría la petición de un informe contra Pérez de los Cobos, argumentando que en los litigios que versen sobre Cataluña, como la declaración de soberanía que se aprobó

en la Cámara catalana el 23 de enero de 2013 –impugnada poco después por el PP–, y en general en todos los procesos adelantados por el Tribunal Constitucional, este órgano debe garantizar la imparcialidad de sus miembros.

Asimismo, la conflictiva relación entre Cataluña y España se ha visto reflejada en temas económicos. Como lo vimos anteriormente, las políticas tendentes a fijar límites del déficit fiscal por parte del gobierno central español, a pesar de ser menos exigentes para las comunidades autónomas, han ayudado a tensar las relaciones lo que se expresa en la medida de Cataluña de recurrir esto ante los tribunales, si bien ya se encuentra aprobado el nuevo presupuesto. Igualmente ha resuelto “reclamar por anticipado la entrega de no menos de 1.060 millones de euros supuestamente adeudados por Hacienda a las arcas catalanas” (*Cinco Días*, 8 de agosto de 2013). Esto indudablemente se ha agudizado por el discurso político que lleva intrínseco al criticar todas las actuaciones realizadas por el gobierno de Mariano Rajoy quien ha basado su política en los índices y las cifras necesarias para sacar a flote el total de la economía española y su financiación, en el marco de la fuerte política de austeridad dictaminada desde el Banco Central y la Comisión Europea.

Incluso, los gobiernos de Cataluña y España se han valido de otros temas para demostrar las disputas en cuanto a la posibilidad de realizar una consulta independentista. La Generalitat ha manifestado que es una contradicción que el gobierno central español “imponga” el castellano como lengua vehicular de toda España (*Europa Press*, 25 de septiembre de 2013), cuando se reconocen nacionalidades

históricas que manejan otros idiomas, como es el caso catalán, y más aún hacer esto en medio de las controversias acerca de la independencia catalana.

Si bien las relaciones entre el gobierno central español y el gobierno de la Generalitat se encuentran en constantes roces y actualmente están en uno de sus momentos más tensos de los últimos tiempos, se dio a conocer que los presidentes Mariano Rajoy y Artur Mas mantuvieron una reunión secreta el 29 de agosto de 2013 (RTVE.es., 11 de septiembre de 2013), de la cual lo más importante que salió a la luz pública fue el anuncio dado por Mas días después sobre considerar celebrar elecciones plebiscitarias en 2016 frente a la negativa de Rajoy de aceptar y avalar la consulta en 2014. El mecanismo de un plebiscito se realiza fundamentalmente para que la comunidad pueda expresar si está en contra o a favor de una propuesta, que en este caso concreto es la de la independencia de Cataluña. Según analistas constitucionalistas este no tendría ninguna consecuencia ni constitucional ni legal porque es una figura que dicen no estar contemplada en el ordenamiento español (*Europa Press*, 26 de septiembre de 2013); pero aún siendo esto cierto, se deja de lado que tendría efectos políticos que llevarían necesariamente al cuestionamiento de la legitimidad del orden establecido con la Constitución de 1978.

A raíz de estas disputas, además del conflicto al interior de Cataluña entre los partidos que apoyan la secesión catalana y aquellos que están a favor de la unidad española, ha surgido la iniciativa de una “tercera vía”, encabezada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); el secretario general Alfredo Pérez Ru-

balcaba ha expresado que “hay un conjunto de partidos, de fuerzas políticas y de ciudadanos que estamos intentando dialogar y hablar para mantener la unidad de España. A eso hay gente que lo llama tercera vía” (Servimedia, 4 de octubre de 2013); empero, el desprestigio de la socialdemocracia en España no permite pensar que de allí pudiera darse una alternativa real con perspectivas políticas.

Otra iniciativa se ha dado desde los Federalistas d’Esquerres; este movimiento fue creado en septiembre de 2012, después de que se anunciara la idea de realizar unas consultas anticipadas, con lo que surgió el documento conocido como “Crida a la Catalunya Federalista i d’Esquerres” (Llamamiento a la Cataluña Federalista y de Izquierdas), el cual tuvo un fuerte impacto mediático y logró, en poco tiempo, conseguir 2.600 firmas (Federalistes d’Esquerres, s. f.). Este pretende impulsar una reforma constitucional en España para federalizar al país (Diario Progresista, 25 de septiembre de 2013), con lo cual se tendrían en cuenta la diversidad y particularidades de cada una de las actuales Comunidades Autónomas, para poder llegar a una negociación sobre las posiciones y necesidades de cada una de las partes. Frente al panorama catalán, en el que se refuerza el debate sobre una independencia, esta organización propende por un federalismo, o tercera vía, para llevar a cabo los debates sobre el futuro de la comunidad autónoma. Falta ver su participación en los próximos debates para aseverar si es un movimiento con una fuerza importante o uno más bien coyuntural y si su propuesta tienen alguna posibilidad de ser una alternativa realista para el momento político que vive el país.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Estos últimos meses han mostrado un contexto económico de crisis que ha tenido diferentes repercusiones dentro de los países europeos. La política de austeridad implementada por el gobierno central español, obediente a las decisiones de la Unión Europea, ha generado que se tomen medidas que implican restricciones en el gasto para las comunidades autónomas, acciones que se han visto como sofocantes por parte de los gobiernos autónomos y que han servido, en el caso especial de Cataluña, para argumentar el deseo secesionista, provocando a su vez tensiones entre los dos niveles políticos. Así que en el caso español se presentan condiciones especiales que en el asunto específico de Cataluña están repercutiendo de forma directa en el debate acerca de la independencia de esta comunidad autónoma.

No hay que olvidar que el debate secesionista que manejó Artur Mas desde el inicio de su mandato, y las intenciones de celebrar consultas, también han generado un impacto en la economía y las relaciones catalanas. Organizaciones como las Naciones Unidas y la Unión Europea han manifestado la no inclusión de Cataluña después de una eventual independencia; varias empresas han cambiado de domicilio ante la incertidumbre que genera el deseo independentista catalán y su posterior escenario.

En los últimos meses, por ejemplo, se ha venido presentando un éxodo empresarial expresado en la salida de firmas que tenían su domicilio en Cataluña a otras comunidades, especialmente a Madrid, e incluso a otros países, como lo informó el consejero de Economía

y Hacienda de Madrid, Enrique Ossorio. Las razones se fundamentan, según él, en la deriva independentista del presidente de la Generalitat, Artur Mas, pues de concretarse, no se presenta un escenario claro en el tema económico, en la medida en que la comunidad dejaría de percibir recursos provenientes principalmente de la Unión Europea, que ya anunció que no reconocería una Cataluña independiente de España (Abellán y Noguer, 16 de septiembre de 2013).

El deseo soberanista catalán, manifestado por varias de sus instituciones políticas, también generaría problemas más allá de la crisis sobre la economía de esta comunidad. En un estudio realizado por Menchén (24 de septiembre de 2013), y publicado en el periódico español *Expansión*, se revelan algunos de los efectos que tendría una posible secesión de Cataluña: la salida del mercado común europeo, que supone la imposición de aranceles al comercio de bienes y servicios; la pérdida de los acuerdos comerciales suscritos por España, y de los que se beneficia Cataluña, generarían una pérdida de competitividad de las empresas catalanas con respecto a las del resto de Europa.

Por otra parte, tras una salida de la Unión Europea, se debe decidir si se continúa con el euro, pero sin la posibilidad de influir en la política monetaria y de participar en instituciones como el Banco Central Europeo (BCE), que es uno de sus prestamistas; o adopta una nueva moneda, pero con el peligro “de generar expectativas de depreciación de la futura moneda, lo que provocaría una salida masiva de capitales” (Menchén, 24 de septiembre de 2013). Dicha salida también significaría no contar con fondos importantes como el de la Política Agraria

Común (PAC), de los cuales los agricultores catalanes reciben 314 millones de euros.

A estos efectos negativos de conseguirse la independencia se le contraponen, sin embargo, también argumentos que defienden que es falso presuponer que Cataluña no sería más miembro de la Unión Europea; en Cataluña tendrían presencia 5.100 empresas extranjeras y, en caso de independencia, sería la séptima economía de la Unión Europea y con ello no una carga sino un contribuyente neto¹⁴, algo a lo que difícilmente podría negarse esta última.

Pero el problema de fondo es el político. Por una parte, es interesante ver que CiU, que hizo siempre coaliciones con los partidos de centro españoles PP y PSOE, viene decantándose poco a poco, y presionando por la crisis económica y las medidas de austeridad, hacia una política independentista que debe defender ante la opinión pública si no quiere perder aún más puntos ante su contendor más fuerte, ERC. Es también ante esa pérdida de influencia política que se explican en parte las concesiones hechas a su “socio” político en el gobierno en relación con los gastos sociales y cierto tipo de impuestos. No olvidemos que Artur Mas le apuesta a que tanto los presupuestos de 2014

como el intento de ponerse a la cabeza en el proceso soberanista, le ayuden en los sondeos de opinión, en los que viene cayendo. Según el sondeo sobre intención de voto y valoración de los políticos de Metroscopia de noviembre de 2013¹⁵, el dirigente político catalán con mejores posibilidades de convertirse en el presidente de la Generalitat es el líder de Esquerra Republicana transformándose así el ERC en el partido que más réditos conseguiría del proceso soberanista. Ante estos datos se confirmaría lo que CiU lleva advirtiéndole a Rajoy en el sentido de que de no negociar con Mas, las relaciones entre Cataluña y el gobierno central serán más difíciles si llega a ganar ERC la presidencia y le toca negociar con Oriol Junqueras.

Es un hecho que la consulta ha tomado fuerza dentro de la población y dentro de las iniciativas no partidarias como se muestra con la Asamblea Nacional Catalana, que ha organizado junto con Omnium las grandes movilizaciones en las últimas Diadas. La ANC ha vuelto a la calle en enero de 2014 con una política de recoger firmas en 500 lugares de Cataluña que representen el doble voto afirmativo a favor de la secesión en la consulta del 9 de noviembre de 2014¹⁶ a la doble pregunta:

¹⁴ Estos son algunos de los argumentos que se leen en el memorándum que el gobierno catalán le envió a los ministros de asuntos exteriores de 45 países, embajadores en Madrid y cónsules (Generalitat de Catalunya, 13 de diciembre de 2013).

¹⁵ Dentro de los otros partidos que ganarían escaños en las elecciones autonómicas según esta encuesta está iCV-EUiA y Ciutadans per Catalunya; dentro de los perdedores están el Partido Popular y el PSOE. En los resultados para elecciones generales también estaría el ERC por encima de CiU (Metroscopia, El País, 1 de noviembre de 2013).

¹⁶ La convocatoria ha sido acordada por seis partidos políticos —cuatro grupos parlamentarios: Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya (CiU), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Iniciativa per Catalunya-Verds i Esquerra Unida i Alternativa (iCV-EUiA) i la Candidatura d’Unitat Popular-Alternativa d’Esquerrers (CUP-AE)—. El PP rechaza la convocatoria y el Partido Socialista se margina con el argumento de que es necesario un acuerdo previo entre Rajoy y Mas —algo muy difícil—.

¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere que Cataluña sea un Estado independiente? Esto con la idea de darle voz a la ciudadanía y recoger y custodiar estos “votos” para utilizarlos y reclamar la independencia de forma unilateral en caso de que el gobierno de Mariano Rajoy vete la consulta. Además, las dos preguntas y la fecha de la consulta han tenido el apoyo inmediato de los sindicatos, especialmente de Comisiones Obreras (CCOO) y de la UGT.

Por su parte, Artur Mas intenta definitivamente seguir siendo el líder y esto lo demuestra su intento de seguir capitaneando el debate soberanista a través de la ofensiva internacional que llevó a cabo a través de la carta del 20 de diciembre de 2013, enviada a 26 representantes de los países de la Unión Europea (todos menos España) pidiendo apoyo para su consulta de independencia en Cataluña. Esta es además una respuesta a la política del Ministerio de Asuntos Exteriores de España que envió un informe de 210 páginas a todas las embajadas españolas sobre las consecuencias negativas que comportaría una independencia de Cataluña (*El País*, 2 de enero de 2014). Esta actitud inamovible del gobierno central pareciera que es lo que ha venido transformando a una “Cataluña por las autonomías y no secesionista” –lejos del movimiento nacionalista independentista del País Vasco– en una “Cataluña independentista” con un apoyo popular por lo visto bastante grande.

Pero más allá de todas estas implicaciones y pulsos políticos internos lo que está en el centro de todo el problema es la ruptura del régimen de transición. Aun si no se llegase a la consulta, ya el solo hecho de la promoción de

esta provoca un cuestionamiento de lo acordado durante la época de la transición democrática de 1978 expresado en la Constitución; es decir, parece ser que España no podrá seguir sin más bajo el régimen pactado de 1978 y que habrá que permitir cambios en las relaciones entre el centro y las nacionalidades históricas. Cuáles cambios y hasta dónde irán, es un pulso que está por verse.

REFERENCIAS

- abc* (1 de agosto de 2013). Montoro impone el déficit a la carta a las comunidades solo para 2013. Recuperado de <http://www.abc.es/economia/20130731/abci-deficit-autonomias-cataluna-201307311858.html>.
- abc* (10 de agosto de 2013). El Estado paga a Cataluña 2.757 millones de facturas pendientes. Recuperado de <http://kioskoymas.abc.es/noticias/espana/20130810/abcp-estado-paga-cataluna-millones-20130810.html>.
- abc* (6 de agosto de 2013). La Generalitat prorroga sus cuentas y recurre el reparto del déficit por “ilegal”. Recuperado de <http://www.abc.es/local-cataluna/20130806/abci-generalitat-acuerda-prorrogar-presupuestos-201308061333.html>.
- Abellán, L. y Noguer, M. (16 de septiembre de 2013). Bruselas asegura que Cataluña saldría de la UE con la independencia. En *El País*. Recuperado de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/09/16/catalunya/1379321524_236717.html.
- Agencia EFE (2 de agosto de 2013). Cataluña calcula que su deuda puede alcanzar los 65.500 millones de euros este año. En *La Información*. Recuperado de <http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/presupuestos/cataluna-calcula-que-su-deuda-puede-alcan>

- zar-los-65-500-millones-de-euros-este-ano_jt-LOT6tvs5rWfNXPQ1A863/.
- CEIP San Bernardo. (2004). *Comunidades autónomas de España*. Recuperado de http://www.gobierno-decanarias.org/educacion/3/WebC/eltanque/comunidades/comunidades_p.html
- Cinco Días* (8 de agosto de 2013). Cataluña tensa la cuerda con Hacienda. Recuperado de http://cincodias.com/cincodias/2013/08/06/economia/1375807083_146080.html.
- De la Granja Sainz, J. L. (1981). Autonomías en las constituyentes de 1931. *Sistema. Revista de ciencias sociales*, 40, 79-101.
- Diario Progresista* (25 de septiembre de 2013). Nace en Cataluña Federalistes d'Esquerres, para impulsar una reforma constitucional. Recuperado de <http://www.diarioprogresista.es/nace-en-cataluna-federalistes-d-esquerres-para-impulsar-una-reforma-constitucional-37877.htm>.
- EFE (4 de agosto de 2013). Una cadena humana nudista reclama la independencia de Cataluña. En *Cuba Sí*. Recuperado de <http://www.cubasi.cu/cubasi-noticias-cuba-mundo-ultima-hora/item/20015-una-cadena-humana-nudista-reclama-la-independencia-de-cataluna>.
- EFE Verde (30 de julio de 2013). Cataluña dice que “no tolerará” que se imponga la reforma local estatal. En *La Información*. Recuperado de http://noticias.lainformacion.com/politica/ejecutivo-gobierno/cataluna-dice-que-no-tolerara-que-se-imponga-la-reforma-local-estatal_ghTGwEka-Q3jnOnGnNYx7E3/.
- El Confidencial* (3 de agosto de 2013). Mas se inclina por seguir sin presupuestos en Cataluña para no incomodar a ERC. Recuperado de http://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2013-08-03/mas-se-inclina-por-seguir-sin-presupuestos-en-cataluna-para-no-incomodar-a-erc_15158/.
- El País* (5 de noviembre de 2013). Mas pacta con ERC un presupuesto con más privatizaciones y nuevas tasas. Recuperado de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/04/catalunya/1383599304_776158.html.
- El País* (9 de enero de 2014). El Consejo de Garantías avala la partida para la consulta en los presupuestos. Recuperado de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/09/catalunya/1389291372_100440.html.
- El País* (1 de noviembre de 2013). Intención de voto y valoración de los políticos. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2013/11/01/media/1383329614_146328.html.
- El País* (2 de enero de 2014). Artur Mas intenta internacionalizar la consulta soberanista. Recuperado de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/02/catalunya/1388677553_401525.html.
- El Periódico* (24 de diciembre de 2014). Govern admite que no cumplirá el déficit. Recuperado de <http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/govern-admite-que-cumplira-deficit-2955009>.
- Espanyol, M. (12 de septiembre de 2013). La guerra de cifras de la Diada. En *La Razón*. Recuperado de http://www.larazon.es/detalle_normal/noticias/3583390/la-guerra-de-cifras-de-la-diada.
- Europa Press* (25 de septiembre de 2013). Generalitat de Cataluña ve contradictorio que el PP ofrezca diálogo mientras “impone” el castellano como vehicular. En *La Información*. Recuperado de http://noticias.lainformacion.com/arte-cultura-y-espectaculos/lenguaje/generalitat-de-catalunave-contradictorio-que-el-pp-ofrezca-dialogo-mientras-impone-el-castellano-como-vehicular_ryMP9ajvugBiY2aUTdrH04/.
- Europa Press* (7 de agosto de 2013). Cataluña aplicará recortes de 2.500 millones de euros este año para cumplir con el objetivo de déficit. Recuperado de

- <http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-cataluna-aplicara-recortes-2500-millones-euros-ano-cumplir-objetivo-deficit-20130807160341.html>.
- Europa Press* (11 de agosto de 2013). Cataluña prevé aprobar un “ambicioso” plan de salud pública a principios de 2014. Recuperado de <http://www.europapress.es/salud/noticia-cataluna-preve-aprobar-ambicioso-plan-salud-publica-principios-2014-20130811110226.html>.
- Europa Press* (11 de septiembre de 2013). Diada Cataluña 2013: un grupo de fascistas ataca la sede cultural de la Generalitat en Madrid. En Qué.es. Recuperado de <http://www.que.es/ultimas-noticias/espana/201309112103-diada-cataluna-2013-grupo-fascistas-cont.html>.
- Europa Press* (14 de agosto de 2013). La Red Independentistak convoca una cadena humana el 7 de septiembre como apoyo “al proceso independentista” de Cataluña. En *Expansión*. Recuperado de http://www.expansion.com/agencia/europa_press/2013/08/14/20130814140348.html.
- Europa Press* (14 de agosto de 2013). Un dirigente de NNGG del PP de Cataluña defiende ilegalizar los partidos soberanistas. En *La Información*. Recuperado de noticias.lainformacion.com/espana/un-dirigente-de-nngg-del-pp-de-cataluna-defiende-ilegalizar-los-partidos-soberanistas_EoeQ8JTmkih6kD6DqGqII7/.
- Europa Press* (26 de septiembre de 2013). Constitucionalistas dicen que las elecciones plebiscitarias de Mas no existen. Recuperado de <http://www.europapress.es/nacional/noticia-constitucionalistas-dicen-elecciones-plebiscitarias-mas-no-existen-no-tendrian-consecuencias-juridicas-20130926175335.html>.
- Expansión* (11 de agosto de 2013). Madrid, Cataluña y Navarra liderarán el crecimiento en 2014. Recuperado de <http://www.expansion.com/2013/08/10/economia/1376135320.html>.
- Federalistes d'Esquerrres. Presentación. Quiénes somos, de dónde venimos, qué queremos. Recuperado de <http://federalistesdesquerres.org/es/presentacion-2/>
- GACETA.ES/EFE (9 de agosto de 2013). Mas: ‘con la lotería de Cataluña todos ganamos’. En *La Gaceta*. Recuperado de <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/politica/mas-loteria-cataluna-todos-ganamos-20130809>.
- Generalitat de Catalunya (s. f.). *Organización política*. Recuperado de <http://www.gencat.cat/catalunya/cas/coneixer-orgpolitica.htm>
- Generalitat de Catalunya (13 de diciembre de 2013). Un breve memorándum. En *El País*. Recuperado de <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/01/02/2971e1b3eb7cf15819cca3f353d370f8.pdf>.
- Hispalink (enero de 2014). Modelización Regional Integrada, resumen de predicciones. Recuperado de http://www.hispalink.es/informes/nota_de_prensa_hispalink_Enero2014.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística (2 de agosto de 2013). Nota de prensa: estructura y dinamismo del tejido empresarial en España. Directorio Central de Empresas (DIRCRE) a 1 de enero de 2013. Recuperado de <http://www.ine.es/prensa/np794.pdf>.
- La Opinión A Coruña* (5 de octubre de 2013). Cataluña es el territorio que más fondos recibe de Fomento desde 1996. Recuperado de <http://www.laopinioncoruna.es/galicia/2013/10/05/cataluna-territorio-fondos-recibe-fomento/769170.html>.
- Madrid Press* (17 de agosto de 2013). Cataluña reta a Rajoy a aceptar la consulta como ejemplo de democracia. Recuperado de http://madridpress.com/not/159270/cataluna_reta_a_rajoy_a_aceptar_la_consulta_como_ejemplo_de_democracia/.

- Menchén, M. (24 de septiembre de 2013). Los 10 problemas empresariales de una Cataluña independiente. En *Expansión*. Recuperado de <http://www.expansion.com/2013/09/24/economia/politica/1379976719.html>.
- Noticias EFE (26 de septiembre de 2013). Cataluña bate nuevo récord en ingresos y turistas extranjeros hasta agosto. En *Finanzas*. Recuperado de <http://www.finanzas.com/noticias/empresas/20130926/cataluna-bate-nuevo-record-2490639.html>.
- Pellicer, L. (6 de noviembre de 2013). El gasto social retrocede una década. En *El País*. Recuperado de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/05/catalunya/1383684328_393224.html.
- PIMEC (13 de agosto de 2013). PIMEC constata que el empleo público comienza a reducirse para ajustarse a la nueva situación. En *pimec*. Recuperado de <http://web.pimec.org/es/actualitat/noticies/pimec-constata-que-el-empleo-publico-comienza-a-reducirse-para-adaptarse-a-la-nueva-situacion>.
- Redacción (19 de septiembre de 2013). El presupuesto de salud cae un 5,7 por ciento. En *Redacción Médica*. Recuperado de <http://www.redaccionmedica.com/autonomias/cataluna/el-presupuesto-de-salud-cae-un-57-por-ciento-9893>.
- Roger, M. y Pellicer, L. (5 de noviembre de 2013). Mas pacta con ERC un Presupuesto con más privatizaciones y nuevas tasas. En *El País*. Recuperado de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/04/catalunya/1383599304_776158.html.
- RTVE.es. (11 de septiembre de 2013). Cataluña celebra la Diada entre la cadena independentista y la voluntad de diálogo. Recuperado de <http://www.rtve.es/noticias/20130911/cataluna-celebra-diada-entre-cadena-indepentista-voluntad-dialogo/745919.shtml>.
- Servimedia (4 de octubre de 2013). Rubalcaba advierte a Rajoy que la “tercera vía existe” e intenta mantener a España “unida”. En *La Información*. Recuperado de http://noticias.lainformacion.com/politica/politica-general/cataluna-rubalcaba-advier-te-a-rajoy-que-la-tercera-via-existe-e-intenta-mantener-a-espana-unida_PTJ6Agqb-jYJWXhK4TaR64/.
- Telemadrid (23 de julio de 2013). Cataluña pide un informe jurídico para recusar al presidente del Constitucional. En Telemadrid. Recuperado de <http://telemadrid.es/node/202864/>.
- UGT (21 de agosto de 2013). Informe Destrucció Ocupació 2007-2013. Catalunya destrueix més de 560.000 llocs de treball durant la crisi. PDF http://www.ugt.cat/index.php/documents-i-publicacions/doc_download/

IV

EUROPA

De la cumbre alc-ue de Madrid a la cumbre celac-ue de Santiago de Chile. Expectativas de una asociación estratégica birregional

Jerónimo Ríos Sierra

Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional

Alberto Castillo Castañeda

De la cumbre alc-ue de Madrid a la cumbre celac-ue de Santiago de Chile. Expectativas de una asociación estratégica birregional¹

Jerónimo Ríos Sierra

Docente, Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás (Colombia)

Investigador doctorando en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

jeronimorios@usta.edu.co

jeronimo_rios@hotmail.co

INTRODUCCIÓN

La VI Cumbre ALC-UE, celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2010, y continuada por la I Cumbre CELAC-UE acontecida a finales de enero de 2013² en Santiago de Chile, deben entenderse como un punto de inflexión en la superación del “relativo estancamiento en el que, más allá de las buenas palabras, se encontraban las relaciones entre la Unión Europea y América Latina desde principios del siglo XXI”

(Arenal y Sanahuja, 2010, p. 1) y que, en no pocas ocasiones, ha servido para cuestionar el alcance de la estrategia comunitaria en América Latina así como su pertinencia por parte de los defensores de adoptar un enfoque bilateral, más adaptado a las particularidades propias de cada Estado de la región.

En consonancia con ello, la hipótesis sobre la que se construye este trabajo no es otra que redundar en la necesidad de seguir trabajando en el fortalecimiento de la dimensión

¹ Este artículo se debe a mi participación en el evento organizado por la Universidad Externado de Colombia el 9 de mayo de 2013 con motivo del “Día de Europa”. En particular agradezco a los profesores Miguel Martínez, Rafael Piñeros y Miguel Benito por su amable invitación a este evento.

² Con la puesta en marcha, el 3 de enero de 2011, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), esta ha pasado a ser la entidad que representa a América Latina y el Caribe en su interlocución con la Unión Europea en lo que tiene que ver con las cumbres ALC-UE. Es por ello que lo que debiera ser la VII Cumbre ALC-UE fue rebautizada como I Cumbre CELAC-UE, y tuvo lugar los días 26 y 27 de enero de 2013 en Santiago de Chile.

birregional Unión Europea-América Latina. Una relación que se encuentra, hoy en día, en pleno vigor a tenor de los importantes avances acontecidos en la referida cumbre de Madrid y que, abordados con mayor detalle a continuación, han permitido, por un lado, consolidar la aproximación de la Unión Europea a los diferentes enclaves de integración subregional —la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), la Comunidad del Caribe (Caricom)—, además de recoger la voluntad por incorporar instrumentos de carácter estrictamente birregional en temas tan relevantes como migraciones, drogas o protección laboral.

Igual ha sucedido con la I Cumbre CELAC-UE que, dando continuidad a todo lo logrado en el anterior encuentro presidencial, ha servido para invitar al optimismo en la necesidad de seguir profundizado, no solo en el marco birregional, sino en el plano nacional, en tanto, como se ha podido observar con las reuniones de alto nivel celebradas en el último año, por ejemplo, con Brasil, México o Chile, ello ha contribuido positivamente al encuentro y la mayor sintonía birregional.

Estas circunstancias, que serán también atendidas en este texto, incitan a pensar en la prioridad no solo de fortalecer este tipo de cuestiones, que empiezan a trascender de lo económico y comercial tal y como viene sucediendo en los últimos tiempos, sino a que deben proyectarse sobre otros enclaves y escenarios igualmente relevantes, en los que la Unión Europea y América Latina comparten tanto preocupaciones y problemáticas como instrumentos y respuestas.

EL ALCANCE Y SENTIDO DE DOS DÉCADAS DE RELACIÓN EURO-LATINOAMERICANA

Contextualizar la relación entre la Unión Europea y América Latina supone iniciar el punto de partida a mediados de la década de los ochenta. Ello, porque hasta ese momento el continente latinoamericano se encontraba fuera del interés europeo. El hecho de que España y Portugal, los dos Estados con mayor presencia en América Latina, no pasen a formar parte del proceso integrador hasta 1986, resulta un factor fundamental, como también lo es la ausencia de regímenes democráticos hasta entonces, dada la presencia de dictaduras militares y la existencia de condicionantes de desarrollo nada comparables con los de otros enclaves geográficos como África, el Caribe o el Pacífico —sobre los que, además, concurre una fuerte influencia de Francia en la conformación de la agenda exterior europea—. Por último, no puede obviarse que durante el orden geopolítico de la Guerra Fría, que se extiende hasta finales de los ochenta, América Latina fue, en último término, concebida como el patio trasero estadounidense (*America's backyard*).

Dadas estas circunstancias, no es hasta mediados de los años noventa cuando América Latina emerge como un escenario de atracción para la Unión Europea, tal y como se recoge en el texto de la Comisión Europea de 1995, *ue-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación*. En el mismo se hace mención explícita a una serie de necesidades por desarrollar, entre las que se destacan: 1) la diversificación de protagonistas en pos de fortalecer la cooperación descentralizada y la presencia de la sociedad civil; 2) la defini-

ción de estrategias sectoriales y por países que confieran mayor adaptación y concreción a las particularidades estatales de la región y a los diferentes sectores de intervención; 3) la creación de programas horizontales que fortalezcan la visibilidad, la coherencia, la eficacia y la eficiencia de la ayuda; y, finalmente, 4) la evaluación sistemática de las acciones financiadas por la Comisión con el propósito de mejorar la calidad de la ayuda y la oferta de la cooperación (Comisión Europea, 1995, p. 10; Sotillo, 2006, p. 156).

Sobre la base de estas prioridades, la forma de concebir el continente latinoamericano empieza a requerir mayores y mejores canales de comunicación e interlocución, apareciendo así la necesidad de institucionalizar un formato de diálogo birregional, a modo de esquema de cumbres presidenciales, especialmente motivado por el desarrollo económico y la estabilidad de la región acontecidos a lo largo de la década de los noventa (Altmann, 2008).

Es hasta 1999 cuando se celebra la I Cumbre Presidencial ALC-UE, en Río de Janeiro, de manera que, hasta entonces, las vías de comunicación de la Unión Europea con América Latina transitaban entre las relaciones estrictamente nacionales, como es el caso de México y Chile, y las relaciones subregionales, con Centroamérica, la CAN y Mercosur³.

En todo caso, desde mediados de esta década de los noventa empiezan a identificarse los intereses sobre los que va a gravitar la relación euro-latinoamericana en torno a cinco componentes claramente definidos. En primer lugar, con carácter político, el fortalecimiento de la democracia y el respeto por los derechos humanos. En segundo lugar, de índole económica, el fomento de la integración regional y el acceso a mercados externos. En tercer lugar, un componente social inspirado en la necesidad de fortalecer la cohesión social como vector de desarrollo para reducir la pobreza y la inequidad. En cuarto lugar estaría la preocupación por las cuestiones de carácter transnacional como el crimen organizado, el cambio climático, las presiones migratorias o los desastres naturales (*negative agenda*) y, por último, en quinto lugar está la inclusión de enfoques transversales en cuanto a políticas de género y de fortalecimiento de las minorías étnicas.

Este conjunto de ámbitos de actuación es el que, paulatinamente, se ha ido incorporando con el propósito de desarrollar el vínculo euro-latinoamericano, y que desde Bruselas se articula en torno a la necesidad de constituir una verdadera “asociación estratégica birregional”, cuyo elemento nuclear sea la consecución de una red de acuerdos de asociación “en la que participen todos los países de la región y pue-

³ Estos tres esquemas de integración son propios del regionalismo abierto, entendido como la propuesta cepalina, a inicios de los años noventa, por impulsar procesos de integración regional que incorporasen la interdependencia sobre la base de acuerdos comerciales preferenciales impulsados a su vez “por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general *donde* las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendentes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”. Tal propósito, para la CEPAL, difería de una apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones al incluir un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región” (Cepal, 1994).

da contribuir a la integración de todos ellos” (Comisión Europea, 2005, p. 5), concitando armoniosamente relaciones económicas, cooperación al desarrollo y diálogo político.

Los dos elementos fundamentales para tal efecto son la dimensión económica-comercial, que reposa en las posibilidades de avanzar en la conformación de acuerdos de asociación, así como el diálogo político al más alto nivel, institucionalizado en las referidas cumbres presidenciales birregionales. Sobre ambas cuestiones, el perfecto catalizador es la cooperación para el desarrollo, de carácter transversal, y sobre la cual la Unión Europea, a lo largo de la década pasada, se ha consolidado como el primer donante mundial del continente latinoamericano.

Así, el compromiso por avanzar en la aproximación birregional responde a la necesidad, primero, de fortalecer y profundizar la integración regional, el entendimiento mutuo y los diálogos sectoriales entre la Unión Europea y América Latina y, después, de la promover la cohesión social en América Latina a partir de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

No obstante, si bien tales cuestiones aparecen como prioridades manifiestas en las estrategias de la Unión Europea para América

Latina en los periodos 2002-2006 y 2007-2013, ello no es óbice para que puedan destacarse ciertas debilidades y dificultades que necesariamente deben ser señaladas.

En lo que tiene que ver con la integración regional, dentro del periodo que comprende 2007-2013, la Unión Europea ha destinado a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)⁴ un total de 2.690 millones de euros para el continente latinoamericano, aunque solo 556 millones son dirigidos a cooperación estrictamente regional, a los que se adicionan otros 175 millones para la cooperación subregional⁵, quedando el monto restante para los programas Estrategia País, de carácter exclusivamente estatal aunque conformados sobre las prioridades ya señaladas.

Lo cierto es que, más allá de la importancia que como donante de ayuda oficial para el desarrollo puede suponer la Unión Europea para América Latina, las altas expectativas de los objetivos y propósitos por materializar una estricta relación birregional apenas se han visto correspondidas. Es por ello que, hasta el momento, los resultados obtenidos han sido más bien limitados, principalmente como consecuencia de una serie de debilidades tanto del diseño y aterrizaje de la estrategia comunitaria, como de las dificultades, particularidades y

⁴ El ICD fue aprobado en diciembre de 2006 para las perspectivas financieras 2007-2013 supliendo al reglamento ALA que, desde 1992, regía la cooperación comunitaria con América Latina. El ICD busca simplificar y consolidar los antiguos 35 instrumentos existentes por 10. Así, se pretende conseguir una mejor vinculación entre políticas e instrumentos, mayor coherencia y flexibilidad, además de una mayor implicación del Parlamento Europeo. El IC se construye sobre cinco ejes geográficos –América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y África del Sur–, y cinco programas temáticos –emigración, medioambiente, actores no estatales, seguridad alimentaria y desarrollo humano y social–.

⁵ Véase: http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080110_120114_E_CasGanje_eurosocialfiscalidad.pdf

transformaciones que dentro del escenario regional en América Latina han tenido lugar en los últimos años y que, en buena parte, han sido desatendidas.

En primer lugar, sería necesario reconocer la dificultad del contexto regional latinoamericano, donde todavía no existe un interlocutor único, acorde a una posición común, y más bien predomina el sentido del “irrestringido respeto a la soberanía”⁶ además de una intrincada yuxtaposición de esquemas de integración subregional, a los que se deben adicionar posicionamientos unilaterales como los de Chile o México, e incluso, un cierto trato diferencial por el que la Unión Europea ha vertido mayores esfuerzos y avances con Centroamérica y la CAN antes que con Mercosur.

En segundo lugar, no se pueden dejar de lado las tensiones ideológicas que han contribuido a enrarecer en muchas ocasiones el diálogo político birregional, sobre todo fruto de la construcción recíproca de estereotipos enfrentados. Así, mientras que para ciertos mandatarios europeos América Latina se presenta como un escenario prolífico de sistemas de gobierno de carácter populista, para algunos

dirigentes latinoamericanos, la Unión Europea no es sino la máxima expresión del neoliberalismo y el neocolonialismo (Sanahuja, 2011b; Malamud, 2010). Baste con recordar que tales tensiones son las que han contribuido a generar importantes crisis institucionales tanto dentro de Mercosur como, sobre todo, en la CAN⁷.

Por si esto fuera poco, el escenario de transformación del regionalismo latinoamericano, que paulatinamente se ha ido desmarcando del “regionalismo abierto” en detrimento de lo que se conoce como “regionalismo posliberal”⁸, ha tenido lugar de manera paralela con el “devenir crítico” del propio proceso de integración europeo. Un proceso que desde Maastricht (1992) parece haber seguido la senda de expectativas truncadas, tal y como sucedió con los Tratados de Ámsterdam (1997), Niza (2001) y, sobre todo, con la negativa al Tratado Constitucional para la Unión Europea (2004). Además, el contexto actual tampoco resulta positivo dada la grave crisis institucional puesta de manifiesto por el impacto de la crisis económica y financiera internacional que acontece en Europa.

⁶ Véase para tal efecto el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

⁷ En 2006 Venezuela se retiró de la CAN solicitando posteriormente su ingreso en Mercosur, como consecuencia de la firma de tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú. Ello condujo a una importante crisis institucional a la CAN a tenor de la confluencia de dos bloques, en aquel entonces ideológicamente enfrentados como eran Perú y Colombia por un lado, y Ecuador, Bolivia y Venezuela, por otro (Ríos, 2011).

⁸ El regionalismo posliberal, puesto de manifiesto en proyectos como UNASUR o CELAC, se caracterizaría por: 1) una primacía de la agenda política; 2) otorgar mayor papel a los actores estatales en el marco de las agendas económicas “pos Consenso de Washington”; 3) mayor énfasis en una agenda positiva de integración centrada en la creación de instituciones y políticas comunes así como en una cooperación no tanto comercial; 4) mayor preocupación por la dimensión social y las asimetrías en los niveles de desarrollo; 5) mayor preocupación por las carencias en infraestructura regional; 6) mayor atención a la seguridad energética y, 7) a la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y su legitimación. Véase Sanahuja (2008, p. 21).

Finalmente, “juegan en contra” otras circunstancias tales como la ausencia de mecanismos de cooperación intrarregional en América Latina, la debilidad institucional subregional, la persistencia de importantes asimetrías, la falta de cohesión interna o la presencia de nacionalismos y comprensiones del Estado en términos puramente westfalianos.

Es por todo esto que la Unión Europea debe concitar mayores esfuerzos para fortalecer y superar las barreras expuestas sin que ello represente renunciar a otras posibilidades que han sido exitosas en el continente como ha sido el caso de las fórmulas de cooperación descentralizada desarrolladas a partir de la implicación de sectores de la sociedad civil como universidades, entidades sin ánimo de lucro, pequeñas empresas o centros de investigación y capacitación. Sin embargo, son incipientes los instrumentos que favorecen el desarrollo de mecanismos de gestión conjunta de políticas y acciones comunes frente a interdependencias, como es el caso de la cooperación transfronteriza, la gestión de recursos naturales compartidos o los protocolos colectivos de asistencia frente a desastres medioambientales, todos ausentes hoy en día en América Latina (Sanahuja, 2011).

En lo que tiene que ver con la segunda prioridad referida de la Unión Europea en América Latina, la cohesión social, también se evidencian necesidades sobre las que se puede actuar. Aparte de una necesaria mayor precisión operacional, habida cuenta de que en cada región tiene un significado diferente, resulta necesario trabajar en aras de compatibilizar el

propósito de la inserción de mercados y el incremento de competitividad que plantean los acuerdos de asociación, con mayores niveles de bienestar social, hoy en día afectados por los ingentes problemas de pobreza y desigualdad que acontecen en el continente.

Asimismo, la heterogeneidad estructural de las economías del continente, la informalidad laboral, la volatilidad del crecimiento, el bajo nivel de protección social y la imperante desigualdad parecen exigir repensar algunos de los mecanismos de gobernabilidad democrática con los que se aspira a fortalecer las instituciones políticas y sociales de América Latina, y sobre los cuales la Unión Europea no puede sino servir como fuerza coadyuvante (Machinea, 2008).

Ello, en tanto puede contribuir a equilibrar el binomio formado por comercio y desarrollo; promover el desarrollo de políticas públicas orientadas a generar crecimiento y empleo; estimular las capacidades humanas en cuanto a educación y capacitación laboral, y desarrollar políticas públicas erigidas desde la solidaridad, esto es, desde la protección social basada en derechos, pues sobre este tipo de cuestiones el proceso integrador europeo arroja enriquecedoras experiencias y lecciones aprendidas que pueden resultar de gran valor para América Latina. Una región donde sigue siendo necesaria una mayor capacidad fiscal y contributiva del Estado con la cual generar más capital humano, más cohesión social y más competitividad, siempre de acuerdo con mayores instrumentos tanto de transparencia como de eficiencia en el gasto (Machinea, 2008)⁹.

⁹ Véase: <http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/13958/PARISEUROSIAL29oc2007.pdf>

Es por todo esto que, aunque siguen siendo muchas las dificultades y necesidades por las que transita la relación birregional euro-latinoamericana, ello no debe, ni mucho menos, conducir al pesimismo o al desánimo. Más bien todo lo contrario pues, como se verá a continuación, la reciente actualidad de las relaciones regionales invita más que nunca al optimismo, especialmente dados los más que positivos resultados que han traído consigo la cumbre de Madrid, celebrada en la primavera de 2010, y la cumbre de Santiago de Chile de 2013. Dos acontecimientos que, por sus resultados, invitan a repensar y apostar decididamente por la estrategia birregional como punto de encuentro entre la Unión Europea y América Latina.

LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: ENTRE LA ESTRATEGIA NACIONAL Y LA ASPIRACIÓN BIRREGIONAL

Dadas las circunstancias expuestas y, sobre todo, por el más que relativo éxito de la Unión Europea por afianzar una estrategia birregional con América Latina, es que empiezan a proliferar, a finales de la década pasada, posicionamientos discordantes con la misma, abogando por la urgencia de adecuar una hoja de ruta de sentido más “realista” y, por ende, distanciada de cualquier atisbo de aproximación de sentido birregional.

Por ejemplo, Arenal (2009) o Altmann (2008) planteaban una estrategia orientada a un sentido estrictamente nacional, especialmente a tenor de las profundas diferencias que acontecen entre la Unión Europea y América Latina. Ello, porque a diferencia del viejo con-

tinente, América Latina se encuentra más que distanciada de cualquier escenario de crisis. Además, ambos autores destacan otros factores como la notable heterogeneidad ideológica, política y económica de los países latinoamericanos; la ausencia de una unidad de acción y de interlocución con la Unión Europea y el viraje hacia una integración posliberal que, al erigirse sobre un nuevo discurso muy diferente del marcado acento económico y comercial del nuevo regionalismo, en suma, debilita cualquier atisbo de relación estrictamente bilateral por parte de la Unión Europea.

Otra voz discordante con la estrategia regional sería Malamud (2010; 2012) quien, pese a los éxitos y los avances de la cumbre de Madrid —que serán expuestos con posterioridad—, enfatizaba en la ausencia de avances significativos en una alianza estratégica birregional y, sobre todo, en las imposibilidades de una interlocución unívoca, pues incluso dentro de los países del ALBA —que sería el esquema de integración mejor alineado—, en cuanto a su política exterior existen importantes diferencias entre los códigos geopolíticos de Venezuela y Ecuador o de este con Bolivia. Asimismo, se enfatizaba en la confluencia de imaginarios enfrentados; de un lado, la acusación de neocolonialismo o depredación de los recursos naturales por parte de América Latina a la Unión Europea, que ha permitido llevar a cabo en Caracas, La Paz o Buenos Aires políticas de nacionalización sobre grandes empresas multinacionales europeas, que han terminado por conferir inseguridad jurídica a las relaciones económico-comerciales entre uno y otro lado del Atlántico. Así mismo, repercuten de manera negativa las persistencias

de proteccionismo comunitario agrícola sobre la PAC, especialmente promovido por franceses y austriacos, así como el proteccionismo, por ejemplo, alentado en favor de la industria láctea.

En este mismo posicionamiento crítico, Maihold (2008), con motivo de la cumbre de Lima y tras casi una década desde de que tuviera lugar la declaración de una asociación estratégica entre la Unión Europea con América Latina (Río de Janeiro, 1999), planteaba, como en los casos anteriores, la necesidad de una estrategia nacional que respondiera de mejor manera a la creciente heterogeneidad que, *ad intra*, ha experimentado el continente latinoamericano en los últimos tiempos. Ello, por entender que los intereses contradictorios impiden la posibilidad de establecer una agenda bajo denominadores comunes y desde la cual hacer frente a las problemáticas y urgencias identificadas. De igual forma, las asimetrías de los distintos esquemas de integración subregional, las propias disputas internas como las acontecidas entre Colombia y Venezuela o de esta con Brasil, y el hecho de que la propia Unión Europea haya promovido negociaciones bilaterales, aparte de México y Chile, posteriormente con Colombia y Perú, deben interpretarse como manifestaciones de cómo la bilateralidad, por su flexibilidad y adaptabilidad, debiera entenderse como preferible respecto a insistir con cualquier otro tipo de enfoque de acento regional.

Incluso más recientemente, con motivo de las dificultades por las que transitan las relaciones Unión Europea-Mercosur, Malamud (2012) y Roy (2013), entre muchos otros, también han relanzado las críticas a la

estrategia birregional, habida cuenta de que a ambos lados del océano Atlántico acontece una relación profundamente disímil, con un proceso de integración europea cuestionado como nunca antes, y un regionalismo latinoamericano que persiste en su “resistencia endémica a una institucionalización efectiva y a la profundización de la elusiva supranacionalidad, y que son obstáculos a toda luz insalvables” para hacer posible cualquier atisbo de enfoque estrictamente regional.

Sin embargo y pese a todo, con un enfoque más propio del paradigma de la interdependencia, y de acuerdo con Sanahuja (2011b), como se señaló en la introducción, la hipótesis que se plantea en este trabajo no considera que la Unión Europea tenga que renunciar a la estrategia estrictamente regional con América Latina. En primer lugar, porque los resultados arrojados por la cumbre de Madrid, continuados con la cumbre de Santiago, en cierto modo han relanzado las posibilidades de fortalecer la integración regional en América Latina, particularmente en lo que a la relación con la propia Unión Europea respecta.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, porque es preciso interpretar que regionalismo y estrategia bilateral son dos posibilidades que están lejos de ser excluyentes entre sí. Más bien lo contrario, se trataría de interpretar este binomio en términos estrictamente cooperativos, pues como se va a tratar de mostrar, en los últimos años, aparte de evidencias de una renovación de los enfoques regionales en la relación de la Unión Europea con América Latina, por otro lado, el planteamiento nacional —evidente, sobre todo, con Brasil— ha operado más bien en términos de complementariedad

y apoyo dentro de una estrategia birregional que debiera seguir siendo prioritaria por varias razones como las que a continuación se van a sugerir.

La primera de ellas reposa en el especial interés que América Latina representa para la Unión Europea que, como actor comercial más importante del mundo, no debiera desatender los cambios relevantes que acontecen en el continente y que, en buena medida, por el alcance del regionalismo posliberal, ha ido relegando a un segundo plano la posición prioritaria que hasta hace dos décadas mantenía Estados Unidos al respecto (Ríos, 2013).

Una segunda razón del atractivo para afianzar la relación birregional con América Latina se encontraría en el actual estancamiento de la Ronda de Doha y el *impasse* bajo el que se halla la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un factor este que debiera igualmente suponer un acicate para relanzar la apuesta comercial de América Latina y Europa a partir de unos intereses compartidos que, dado el escenario actual, deberían quedar fortalecidos.

Así, el propio multilateralismo, dentro de otras posibilidades, no es ni mucho menos excluyente y, por tanto, podría suponer la posibilidad para consolidar intereses compartidos y posiciones comunes a partir de la propia arquitectura institucional internacional. Basta observar la presencia de México y Chile, y posiblemente Colombia en el corto plazo, en la OCDE; de Brasil, Argentina y México en el G-20; o de algún Estado latinoamericano, como recientemente Colombia, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta razón puede también extrapolarse al aspecto económico y comercial, en tanto que

los acuerdos bilaterales con México o Chile posteriormente han quedado armonizados con la integración de estos países en otros esquemas regionales. Por ejemplo, ambos formaron parte activa de CELAC o de Unasur, y más recientemente en la Alianza del Pacífico, de manera tal que las relaciones estrictamente binacionales de la Unión Europea con los Estados latinoamericanos no pueden sino repercutir positivamente en la ulterior aproximación a esquemas de carácter multilateral y regional.

Valga observar cómo al albor de la cumbre de Madrid, las aproximaciones bilaterales con Brasil han repercutido favorablemente en la negociación que después tuvo lugar con Mercosur. De la misma manera, los acercamientos del Acuerdo Multipartes con Colombia y Perú pueden acarrear beneficios sobre la integración andina, si se consolida el interés suscitado en Ecuador y que, de salir bien parado, puede hacerse extensible a Bolivia.

Por último, pensar en el fortalecimiento de una relación birregional en América Latina y la Unión Europea permitiría repensar un escenario global como el actual, que con motivo de la profunda crisis financiera por la que atraviesan los países más desarrollados, y dada su conexión con los mercados financieros, invita a necesarios avances desde los cuales construir un diálogo político compartido por ambos continentes e impulsar mecanismos de reforma a partir de un mayor sentido multilateral, de mayor transparencia y rendición de cuentas. Todo sobre la base, por qué no, de nuevos mecanismos colaborativos que se desmarquen de las instituciones de Bretton Woods y bajo el fomento del fortalecimiento de mecanismos

para la financiación de proyectos de desarrollo e integración (Altmann y Rojas, 2009).

En otras palabras, la conformación de una renovada arquitectura institucional global, indefectiblemente, debería pasar por una mayor proximidad en la relación estrictamente regional de la Unión Europea, actor global bajo la aspiración de ser potencia normativa, y América Latina, una región abocada a un protagonismo creciente en lo que tiene que ver con la articulación de estrategias conjuntas como respuesta a problemas transnacionales tales como el crimen organizado, el terrorismo internacional, el empobrecimiento paulatino de la población, las crisis alimentarias, las presiones migratorias, los desastres naturales, el cambio climático, las crisis energéticas o el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

LA CUMBRE DE MADRID: PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA

La cumbre de Madrid, debe señalarse, supone un punto de inflexión de gran valor en las relaciones de la Unión Europea con América Latina pues, como señala Sanahuja (2011b, p. 17), “la mayor parte de los avances alcanzados afectan a compromisos y objetivos ya contemplados en la estrategia de la Unión Europea de mediados de los años noventa y en sus modificaciones posteriores”.

Tres fueron los elementos más novedosos que llevó a cabo la cumbre de Madrid, con

miras a mejorar la hoja de ruta en la relación birregional y fortalecer la proximidad y el mayor y mejor conocimiento mutuo, estos son: la creación de un Plan de Acción, la constitución de la Fundación ALCUE y el establecimiento del Instrumento para la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF).

En lo que tiene que ver con el Plan de Acción, este quedó diseñado para los años 2010-2012, con el propósito de

identificar instrumentos y actividades que, si se realizan correctamente, deberían ofrecer resultados concretos que garanticen implicación y desarrollo de capacidades en cuanto a ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible e integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social; migraciones; educación y empleo y el problema mundial de la droga¹⁰.

Así, la principal novedad del Plan de Acción 2010-2012 reposó en revestir de una lógica de continuidad el calendario de las relaciones birregionales con miras a la cumbre de Santiago, y satisfaciendo la clarificación en la consecución de los objetivos establecidos y su acompañamiento, así como la intensificación y una mejor concreción de la agenda y el diálogo temático que le acompañan.

La segunda novedad de la cumbre de Madrid fue la creación de la Fundación ALCUE que, presidida por Benita Ferrero-Waldner, tiene como principal finalidad servir de instrumento de trabajo conjunto desde el cual favorecer un mayor y mejor conocimiento recíproco entre

¹⁰ Véase: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf.

América Latina y la Unión Europea. Ello, sobre todo, acompañando y evaluando, en consonancia con lo anterior, los diferentes acuerdos alcanzados, y buscando “ampliar la generación de ideas concretas que contribuyan a una mayor densidad de la conectividad entre las dos regiones, especialmente en el plano cultural y social” (Peña, 2010, p. 15).

Por último, la tercera gran novedad fue el lanzamiento oficial de LAIF como un instrumento desde el cual promover y fomentar las inversiones necesarias para que gobiernos e instituciones públicas latinoamericanas, con un presupuesto hasta 2013 de 125 millones de euros, puedan disponer de un mecanismo adicional para mejorar interconectividad e infraestructuras, incrementar la protección del medioambiente y “promover desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible a través de la mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas”¹¹.

A todo lo anterior, en lo que respecta a las relaciones estrictamente subregionales, tanto en lo que tiene que ver con la región andina como con Centroamérica, hay que añadir que fueron suscritos importantes avances que merece la pena destacar.

Se acordó la firma del Acuerdo Multipartes con Perú y Colombia, que ya se encuentra ratificado tanto por estos países como por la Unión Europea. Este es un acuerdo que supone la reducción de aranceles por valor de más de 1.000 millones de euros a las exportaciones de uno y otro lado, y que trasciende de las nor-

mas de liberación multilaterales y de la mera desgravación arancelaria para incorporar, por primera vez en la región, elementos propios de los acuerdos de asociación estratégica tales como normas sanitarias y fitosanitarias, derechos de propiedad intelectual y competencia, un capítulo destinado a la relación del comercio y el desarrollo sostenible y la inclusión de aspectos políticos como el respeto por los Derechos Humanos o la no proliferación de armas.

Este acuerdo es relevante porque fortalece y mejora el acceso a los mercados externos de Perú y Colombia estimulando mejoras en la productividad, la competencia, la eficiencia, la inversión extranjera directa y la inserción internacional de la economía andina.

No obstante, pudiera pensarse que la estrategia de negociación multipartes responde a la lógica binacional expuesta con anterioridad. Sin embargo, de igual manera, puede interpretarse como una nueva posibilidad desde la cual espolear las relaciones económicas y comerciales de la Unión Europea con la región andina, en tanto tras el abandono de la ronda de negociaciones por parte de Ecuador, en julio de 2009, nuevas posibilidades parecen abrirse. Ello, porque en los últimos tres años han sido varias las ocasiones en que el mandatario ecuatoriano, Rafael Correa, ha instado a reactivar las negociaciones, especialmente por la particular forma en que el tratado integra desarrollo sostenible, fortalecimiento empresarial e integración regional. Sin embargo, cualquier atisbo de mayor aproximación entre la Unión Europea y Ecuador pasa, necesariamente, por

¹¹ Véase: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm

la incorporación de mecanismos de reconocimiento de las asimetrías y particularidades de la economía ecuatoriana que, de solventarse exitosamente, darían lugar a la ampliación del Acuerdo Multipartes a través de un protocolo adicional al tratado suscrito con Perú y Colombia.

También, de darse esta circunstancia, podría pensarse incluso en un acercamiento al Acuerdo Multipartes de parte de Bolivia, más reacia a la activación de cualquier fórmula de libre comercio con la Unión Europea. Sin embargo, una posible aproximación con Ecuador podría ayudar a replantear esta posición, de manera tal que a través de esta estrategia nacional se obtuviera un escenario claramente en favor del fortalecimiento regional andino y adaptado perfectamente a las particularidades diferenciales que ofrecen las distintas economías de la región.

Mayores, si cabe, fueron los resultados que arrojó la cumbre de Madrid en lo que tiene que ver con Centroamérica. Tanto es así, que se puso fin a tres años de negociación para la rúbrica de un Acuerdo de Asociación, el primero firmado por la Unión con un esquema de integración subregional, y en el cual finalmente se incluía a Panamá.

La importancia de este hecho, además, debe destacarse en la medida en que supuso la superación de la crisis producida por el golpe de Estado hondureño del verano de 2009, así como de las tradicionales reticencias de Panamá al acuerdo y las reservas hondureñas respecto del tratamiento de las asimetrías y de ciertos ítems comerciales (Sanahuja, 2011a).

No obstante, el mes de junio de 2012, con motivo de la xxxix Cumbre de Gobernantes

del SICA, el acuerdo quedó definitivamente suscrito, contemplándose la aplicación provisional de la parte comercial, la cual entró en vigor inmediatamente después de la aprobación del Parlamento Europeo, el 11 de diciembre de 2012.

Así en la actualidad, y dado que los países de América Central no tienen ninguna posibilidad de aplicar provisionalmente las disposiciones comerciales, tras la referida firma del acuerdo los diferentes Estados deberán proceder individualmente y a través de sus respectivos parlamentos a la plena ratificación del acuerdo. Un acuerdo que, en todo caso, estimulará la posibilidad de integración de los mercados a nivel de Centroamérica, además de la producción en conjunto. Igualmente permitirá acumular las reglas de origen y procesar productos de otros países centroamericanos y latinoamericanos para acceder al mercado europeo en tanto que, inmediatamente, con la entrada en vigor del acuerdo, está previsto que el 91 % de los productos centroamericanos se introduzcan en el mercado europeo libres de arancel, por el 64 % de los productos importados de Europa.

Por último, en lo que tiene que ver con Mercosur, las posibilidades que supuso la cumbre de Madrid han pasado, en cierto modo, de las luces a las sombras. En un primer momento, la cumbre permitió la creación de un nuevo diálogo de cercanía y aproximación que ponía fin a seis años de ruptura en las conversaciones, fruto de las desavenencias existentes en cuanto al tratamiento de los intereses agropecuarios de uno y otro lado.

Un elemento de gran relevancia a tal efecto debe identificarse en la negociación bilateral

con Brasil que, a partir de la cumbre Brasil-UE de julio de 2007, permitió que se encontraran mecanismos desde los cuales reactivar y recuperar las negociaciones de libre comercio con Mercosur. Así es como se entienden los encuentros previos a mayo de 2010 que la Unión Europea tuvo con Mercosur y que tras la cumbre de Madrid se institucionalizaron en un conjunto de reuniones periódicas que tuvieron lugar con el objetivo firme de superar unas dificultades que, sin embargo, aún persisten.

Como señala la Comisión Europea (2012) en su *Informe Anual sobre Comercio Internacional*, pese a todo, siguen identificándose como serias dificultades las políticas proteccionistas y las restricciones al transporte marítimo y la exportación de materias primas que llevan a cabo Argentina y Brasil, y a las cuales hay que adicionar otras diferencias como las relacionadas con el emplazamiento para sus manufacturas y las condiciones de servicios para las empresas europeas que solicita la Comisión.

Asimismo, el proteccionismo agrícola y sobre otros productos primarios, como el sector lácteo, así como la persistencia de subvenciones que contravienen el marco de liberalización de la OMC y de los Acuerdos de Asociación, son diferencias hasta el momento irresolutas del lado europeo.

Todas estas son cuestiones controvertidas y a las cuales hay que añadir otras tales como la necesidad de incorporar, *ex profeso*, un trato diferenciado para Uruguay y Paraguay. Es por todo esto que, mientras estas dificultades persistan, abordar otros temas más complejos como los relacionados con aduanas, facilitación del comercio, barreras técnicas al comercio y mecanismos de resolución de conflictos

quedan lejos de cualquier posible avance en la negociación.

DE LA CONTINUIDAD AL CAMBIO.

LAS APORTACIONES DE LA

CUMBRE CELAC-UE DE 2013

Como se señaló, la cumbre de Madrid tuvo su continuidad en la cumbre de Santiago y, a grandes rasgos, se puede decir que fue una cumbre centrada en inversión social y ambiental de calidad pero que confirió continuidad a la agenda birregional, fuertemente consolidada tras los avances de mayo de 2010.

Tanto es así que la cumbre de Santiago, si bien en términos formales fue poco relevante, por tratarse de la continuidad del cambio —lo cual no es baladí—, en términos informales representó la evidencia de un cierto reequilibrio entre los dos actores. Una Unión Europea venida a menos por el impacto institucional que la crisis financiera ha llevado consigo, y una América Latina con un protagonismo creciente, cada vez más relevante y que sobre la base de un nuevo regionalismo y nuevos liderazgos se presentó con una posición más sólida, amparada bajo un ciclo económico expansivo nada desdeñable.

Dentro de este contexto se estrenó en este tipo de encuentros, del lado de la interlocución latinoamericana, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Esta comunidad, conformada por 33 Estados y heredera de importantes esfuerzos integradores como el Grupo de Río o la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), se erige como el gran bloque de naciones del continente bajo la aspiración de

constituirse en la comunidad política reconocida sobre un más que importante sentido de identidad continental (Rojas, 2012, p. 165).

Igualmente, del otro lado estaría el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAS) que, conformado a partir del Tratado de Lisboa y creado oficialmente el 1 de diciembre de 2010, es una especie de cuerpo diplomático de carácter europeo destinado a conferir una posición de unidad y representación conjunta de la Unión Europea en lo que respecta a sus relaciones exteriores, y siempre en coherencia con las políticas comunitarias¹².

Pese a todo, existieron importantes dudas sobre el alcance de la cumbre. Ello, por los recelos generados en la cumbre Iberoamericana de 2012 de Asunción, en la que además de producirse importantes ausencias, sobre todo de los miembros de Mercosur, se observó una relativa dificultad para conseguir consensos, poniéndose de manifiesto una posición más reaccionaria entre los países del ALBA, a la cual se añadieron importantes recelos con la posición española y otras evidencias –no especialmente relevantes– respecto de pérdida relativa de interés y cierto agotamiento del formato de este tipo de cumbres (Malamud, 2011). Además, la cumbre coincidió en fecha con la semana de celebración del Foro de Davos y no se podía obviar tampoco el hecho de que Chile, geográficamente, se tratara de un enclave de difícil convocatoria.

Pese a todas estas dificultades o potenciales factores en contra, lo cierto es que el poder

convocatoria de la I Cumbre CELAC-UE fue un éxito rotundo, especialmente si se tienen en cuenta la representación de 61 países, 34 jefes de Estado y de Gobierno, y de más de treinta organismos internacionales y cientos de representantes de la sociedad civil los cuales, paralelamente, se reunieron en la Cumbre Empresarial, la Cumbre Académica y la Cumbre de los Pueblos.

La cumbre de Santiago tuvo como lema: “Alianza para un Desarrollo más sustentable: promoviendo inversiones de calidad social y ambiental”. Esto, en tanto se trata de una preocupación compartida por la Unión Europea y América Latina, pues cohesión social e integración, en buena medida, requieren de tal compromiso sostenible, el cual ya fue protagonista en el encuentro anterior de la cumbre de Río +20 y en la referida cumbre de Madrid.

Al respecto, la Declaración resultante trató de ser cuidadosa con el fin de aproximar espacios de encuentro para “evitar el proteccionismo en todas sus formas”, y promover la inversión “proporcionando condiciones estables para la creación de nuevas empresas con seguridad jurídica y respeto del derecho nacional e internacional”¹³.

Asimismo, se enfatizó en “el compromiso de alcanzar el desarrollo sustentable en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, en forma integrada y equilibrada”, de manera tal que “se *reconocieron* los avances logrados en la aplicación del Plan de Acción birregional acogiendo su profundización” y “con el pro-

¹² Véase: http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_es.htm

¹³ Véase: www.gob.cl/media/2013/01/Declaración-de-Santiago.pdf

pósito de fortalecer la Asociación Estratégica Birregional y reconocer el deber de tomar las medidas apropiadas para asegurar el bien común de sus sociedades”¹⁴.

Por otro lado, la agenda redundó en el compromiso de un marco de responsabilidad social empresarial que será fundamental en la próxima II Cumbre CELAC-UE, prevista para 2015 con sede en Bruselas. Así, se hizo énfasis en la importancia de la búsqueda de mayor transferencia e intercambio en la promoción de la pequeña y mediana empresa, el acompañamiento de políticas de formación de capital humano, la simplificación de trámites administrativos y de pago, además de otras necesidades tales como la generación de mayor transferencia de tecnología, la creación de empleo de calidad y la promoción de prácticas empresariales responsables.

A tal efecto fue muy relevante la IV Cumbre Empresarial CELAC-UE que, paralelamente al encuentro de nivel presidencial, congregó a cerca de 300 empresarios de las dos regiones, dando como gran resultado la creación de una instancia euro-latinoamericana orientada a la capacitación y el emprendimiento, ambos, factores claves para la inserción y la internacionalización de las iniciativas especialmente en el seno de la mediana y pequeña empresa¹⁵.

Otros temas importantes que fueron albergados en el Plan de Acción 2010-12 y nuevamente incorporados en el Plan 2013-15, fueron los que tienen que ver con migraciones, drogas y ciencia y tecnología.

Respecto a esta última cuestión, para la cumbre de Santiago cabe destacar los avances producidos en la adopción de una hoja de ruta para la implementación de las Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación, con la que se pretende contribuir a un área de conocimiento de la CELAC-UE.

En relación con las drogas, como elemento más destacado se acordó fortalecer el Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas birregional; mientras que en lo relativo a migración se siguió confiriendo continuidad al diálogo estructurado CELAC-UE sobre migraciones, el cual queda orientado a mejorar la acción conjunta y el enriquecimiento de las políticas públicas, tanto para la integración y la lucha contra el racismo, como para prevenir las prácticas irregulares, especialmente en lo que respecta a la trata de personas y el contrabando de migrantes.

También fueron aspectos destacados la protección social y laboral, para lo cual se llevaron importantes aproximaciones, especialmente en torno a la Convención de Seguridad Social de Iberoamérica. Un convenio que, en todo caso, y de acuerdo con algunos lineamientos recogidos en Chile, debe orientarse a la conformación de un convenio marco de alcance y sentido estrictamente birregional, y paralelo a la conformación de una hoja de ruta CELAC-UE sobre seguridad y salud del trabajo, siempre en consonancia con los principios que consagran los diferentes convenios de la

¹⁴ Idem.

¹⁵ Véase: <http://www.celacue2013.cl/cumbre-empresaria-celac-ue-2013/objetivos/>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Silva, 2013).

En lo que afectaba las relaciones de la Unión Europea con los diferentes esquemas de integración subregional, dados los importantes avances de Madrid, había poco que añadir si bien se constataron y consolidaron los avances en el marco de acuerdos con Centroamérica, el Caribe y la región andina, a la vez que se reimpulsaron las conversaciones con Mercosur, con quien se acordó la creación de un nuevo instrumento de intercambio de posiciones que, previsto para finales de 2013, permitía discutir posibles contenidos de mínimos para ir sosteniendo avances paulatinos en la voluntad de la aproximación interregional.

Con todo, es de destacar como otros aspectos relevantes del encuentro de Santiago la incorporación de sectores de la sociedad civil, especialmente universidades, sindicatos y empresarios, que tuvieron la oportunidad de introducir un foro alternativo, a modo de diálogo articulado y directo, con los ministros de Relaciones Exteriores presentes en el encuentro.

Finalmente, en Chile se profundizó en el Plan de Acción 2013-15 que, no hay duda, seguirá operando como el instrumento identificador de las líneas maestras de acciones y estrategias prioritarias del escenario birregional. En este se recogen como iniciativas más destacables la creación de un área de conocimiento estrictamente latinoamericana; la promoción de iniciativas y compromisos birregionales con el cambio climático y con la responsabilidad sobre el impacto medioambiental; así como la construcción de un espacio birregional erigido desde redes de trabajo donde se concite

interconectividad, integración, cohesión y erradicación de la pobreza.

De igual manera, como elementos más destacables, cabe señalar el favorecimiento del intercambio de experiencias y oportunidades para una cooperación birregional en temas migratorios, abriendo incluso la probabilidad —no expresa— de que el codesarrollo se consolide como una posibilidad de enriquecimiento mutuo. Además, se menciona la necesidad de generar mecanismos conjuntos de garantías a la educación, el empleo y la protección social, especialmente para grupos vulnerables, y también sobre drogas.

Aparte de todo, como novedad se incluyeron como líneas de acción dos nuevos ejes: el tema de género y el de la inversión y el emprendimiento sostenible. Así, se incorporan la voluntariedad por garantizar la igualdad de género y su protección a la vez que las garantías necesarias para el ejercicio y la promoción de los derechos de la mujer. De igual forma, se hace referencia expresa a la prioridad por fortalecer las inversiones y el emprendimiento para el desarrollo sostenible. Ello, sobre la base de promover inversiones birregionales de calidad social y medioambiental para lograr un crecimiento económico sostenido; estimular el emprendimiento como fuerza motriz del desarrollo económico y social y, finalmente, facilitar las condiciones que propicien el emprendimiento y la innovación, remover obstáculos, promover redes, iniciativas birregionales, desarrollar capacidades y aumentar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y nuevos actores de la economía.

CONCLUSIONES

Lo cierto es que a tenor de lo sugerido en estas líneas, puede afirmarse que las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina pasan, muy posiblemente, por su mejor estado de salud en lo que a relaciones económicas, políticas y comerciales se refiere, y con independencia de que concurren necesidades y problemáticas por resolver.

Es necesario seguir trabajando para imbricar asociación comercial e integración regional junto a cohesión social, pues esta puede ser la clave para dotar a la estrategia de la Unión Europea y su política de cooperación en América Latina de una mayor eficacia y eficiencia para maximizar los recursos existentes y evitar su dispersión a modo de duplicidades, multiplicidades o contradicciones.

Asimismo, persiste la necesidad de reforzar los instrumentos disponibles dentro de la relación birregional sobre la base de acuerdos que cierren las interpretaciones, seguimiento y ejecución de políticas, y que confieran mutuos mecanismos de rendición de cuentas con los cuales favorecer la coordinación y el conocimiento recíproco sobre la base, dicho sea de paso, de una mayor presencia de la sociedad civil como un interlocutor fundamental y deseado.

Tal vez estas posibilidades resulten factibles si se superan algunas deficiencias de la planificación regional comunitaria como el tradicional paternalismo, la impronta unilateral en la definición de las estrategias o la escasa coordinación y comunicación entre actores públicos y privados e instituciones y agencias de cooperación. Igualmente, a ello puede contribuir una mayor y mejor adap-

tación al contexto latinoamericano a partir, por ejemplo, de explorar nuevas fórmulas de participación más allá del Banco Europeo de Inversiones (BEI), como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Inversiones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o por medio de nuevas vías de diálogo (Sana-huja, 2012) como la cooperación sur-sur o la cooperación trilateral, más propias del nuevo orden geopolítico multipolar actual.

Todo esto quedaría indefectiblemente orientado a la consecución de acciones mejor comunicadas, más coordinadas y más eficaces que favorecerían una mejor identificación y adaptación a las asimetrías regionales y a las transformaciones del actual escenario de integración regional posliberal, además de mejorar cualitativamente la cooperación de la Unión Europea en América Latina y poder contribuir a espolear su posición estratégica dentro del continente.

Sin embargo, pese a las posibles falencias o propósitos por mejorar, la hipótesis sobre la que se articula este trabajo pasa por defender la necesidad de seguir apostando por la relación birregional euro-latinoamericana, más allá de las voces más escépticas que, en los últimos años, han reivindicado la necesidad de un viraje más próximo a la relación Unión Europea-Estado.

Ello, porque tanto la cumbre de Madrid de 2010 como la cumbre de Santiago de Chile de 2013 representan, precisamente, la voluntad por retomar y estimular las relaciones estrictamente birregionales. Por ejemplo, es por

ello que la apuesta por revitalizar la asociación regional en Madrid tuvo como resultado la creación de importantes elementos de carácter birregional, como el instrumento LAIF, la Fundación ALCUE, el Plan de Acción 2010-12 o los importantes avances en el marco de asociación estratégica regional con Centroamérica, Caribe o la región andina, además de la reactivación de negociaciones con Mercosur.

Desde entonces, estos últimos dos años y medio, y hasta la cumbre de Chile, varios han sido los avances más destacados. Así es el caso de la conclusión de las negociaciones y la aprobación de la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE, el establecimiento de Mecanismos de Inversión del Caribe, o la conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo CAN-UE sobre el Diálogo Político y de Cooperación o respecto de la Declaración Conjunta aprobada en la XI Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas, también con la CAN.

De esta manera se pone de manifiesto la aseveración de que las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina están más activas que nunca. Esta estrategia, sin embargo, no se agota en los diálogos de marcado carácter regional. Es decir, la proyección birregional no es, ni mucho menos, contradictoria con la relación nacional que se pueda llevar a cabo en paralelo y que puede contribuir de manera directa a incidir positivamente en la relación regional, tal y como se ha recogido expresamente en la propia Declaración de Santiago.

Tanto es así, que no se pueden pasar por alto la VI Cumbre Brasil-UE celebrada dos días antes de la cumbre de Santiago, o las negociaciones para actualizar el Acuerdo de Asociación Estratégica, Concertación Política y Coope-

ración con México o con Chile, con quienes ha habido reuniones del más alto nivel en el transcurso de este último año.

Sobre la base de esta voluntad, y dentro de un contexto que invita a las relaciones regionales más simétricas, horizontales y concretas en sus fines y objetivos, es como resulta posible seguir construyendo una asociación que se debe entender fundamental para todo lo que determina una agenda que cada vez más trasciende de los aspectos económicos y comerciales y en la que, dentro del contexto actual de crisis en el orden geopolítico de pos Guerra Fría, el entendimiento mutuo y la acción compartida de Unión Europea y América Latina pueden conducir a una redefinición de la arquitectura actual del sistema internacional.

Ello, favoreciendo la consolidación de la Unión Europea como la potencia normativa que aspira a ser, y a América Latina otorgándole una posición de interlocución, presencia y decisión mucho más relevante y significativa, afín al protagonismo que viene ostentando en el escenario internacional multipolar de los últimos años. Esto es, en otras palabras, interpretando el actual contexto de crisis como el potencial escenario óptimo que se presta a la oportunidad de afianzar, en su alcance y sentido, la verdadera alianza birregional de ambos lados del océano Atlántico.

REFERENCIAS

- Altmann, J. y Rojas, F. (2009). *Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación. El desafío de América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Observatorio Integración Regional América Latina. San José: Flacso.

- Altmann, J. (2008). Las relaciones Unión Europea-América Latina: un balance de la situación actual. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Número extraordinario sobre la V Cumbre ALC-UE, 67-84.
- Arenal, C. del y Sanahuja, J. A. (2010). La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”. En Serie *Nombres Propios*. Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, C. del. (2009). Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista? En *Análisis del Real Instituto Elcano-ARI*, 36. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt36-2009.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Comisión Europea (1995). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. ue-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación* (1996-2000). COM (95) 495. Bruselas.
- Comisión Europea (2005). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. COM (205) 636 Final. Bruselas.
- Comisión Europea (2012). *Informe de la Comisión al Consejo Europeo. Informe de 2012 sobre los obstáculos al comercio internacional*. COM (70) Final. Bruselas.
- Ferrero-Waldner, B. (2008). La Unión Europea y América Latina y el Caribe: una asociación estratégica. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Número extraordinario sobre la V Cumbre ALC-UE, pp. 13-22.
- Freres, C. y Sanahuja, J. A. (2006). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria.
- Machinea, J. L. (2008). La lucha contra la pobreza y la exclusión social: la promoción de la cohesión social. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Número extraordinario sobre la V Cumbre ALC-UE, 115-124.
- Maihold, G. (2008). La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana. *Análisis del Real Instituto Elcano-ari*, 58. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari58-2008.
- Malamud, C. (2010). La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina. *Análisis del Real Instituto Elcano-ari*, 98. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari98-2010.
- Malamud, C. (2011). La Cumbre de Asunción y el futuro de las Cumbres Iberoamericanas. *Análisis del Real Instituto Elcano-ari*, 157. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSZPy8xBz-9CP0os3jjyB8fNXBNR19Te2e_kEAjv2NDawjQL8h2VAQARVEPUA!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari157-2011.
- Malamud, C. (2012). La UE y Mercosur: negociaciones sin futuro. *Análisis del Real Instituto Elcano-ari*, 61. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/

- america+latina/ari61-2012_malamud_ue_mercosur.
- Peña, F. (2010). Las cumbres ALC-UE: su origen, su evolución, su potencial. Consideraciones para una reflexión colectiva en función de la próxima Cumbre de Madrid. Informe elaborado para la SEGIB. Recuperado de <<http://segib.org/actividades/files/2010/04/Las-Cumbres-ALC-UE.pdf>.
- Ríos, J. (2011). UNASUR o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, 13 (25), 50-63.
- Ríos, J. (2013). La Unión Europea y América Latina, el horizonte de una renovada relación regional. *Reflexión Política*, 15 (29), 10-21.
- Ríos, J. (2013). La Unión Europea y América Latina. Tiempos de crisis, oportunidades de cambio. En Agudelo, J. (ed.). *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: desafío post-2015* (pp. 17-52). Cartagena: Elacid.
- Roy, J. (2013). *La integración regional en Europa y América Latina*. Recuperado de <http://www.blog.rielcano.org/la-integracion-regional-en-europa-y-america-latina-contexto/>.
- Rojas, F. (2012). Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: La CELAC y sus perspectivas. En Mesa, M. (coord.). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013* (pp.165-186). Madrid: Fundación Cultura de Paz-Ceipaz.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. En *Pensamiento Iberoamericano* (segunda época, pp. 75-106). Monográfico: “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, 0.
- Sanahuja, J. A. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana. En Martínez, L., Peña, L. y Vázquez, M. (coords.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe* (pp. 11-54). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Sanahuja, J. A. (2011). La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional. En *Cuadernos cealci*, 12. Madrid: Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2011b). Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia. En Malamud, C., Steinberg, F. y Tejedor, C. (eds.). *Anuario Iberoamericano 2011* (pp. 23-44). Madrid: Real Instituto Elcano-Agencia EFE.
- Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En Mesa, M. (coord.). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: Fundación Cultura de Paz-Ceipaz.
- Silva, M. C. (2013). I Cumbre Celac-Unión Europea. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13 (2), 50-59.
- Sotillo, J. A. (2006). *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: La Catarata.

Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional¹

Alberto Castillo Castañeda²

Docente de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia)

Investigador Asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (icei-ucm)

albertocastillo@icei.ucm.es

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”.

Declaración de Robert Schuman,
9 de mayo de 1950³

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera ha puesto de manifiesto los problemas estructurales que tiene la Unión

Europea en torno a la consolidación de una postura común en concordancia con sus valores constitutivos y la voluntad de consolidarse como un actor global. Sobre la base de este supuesto, el presente artículo plantea de manera analítica las principales bases de las relaciones de la Unión Europea en torno a los elementos de poder.

En el primer apartado se realizará una aproximación a los cambios estructurales que en el mundo actual están surgiendo, destacando la transición del poder de Occidente a

¹ Artículo presentado como ponencia en la conferencia organizada por la Universidad Externado de Colombia el 9 de mayo de 2013 con motivo del “Día de Europa”. Reitero mi total agradecimiento a los profesores Miguel Martínez, Rafael Piñeros y Miguel Benito por propiciar espacios para el análisis y el debate académicos.

² Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor.

³ Para acceder al texto íntegro de la declaración véase: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm

Oriente basado en la posible nueva configuración geopolítica y geoeconómica del sistema internacional, tomando en consideración elementos analíticos como la interdependencia, la globalización y la polaridad respecto al papel de los países emergentes en estas nuevas dinámicas.

En el segundo apartado se describirán de manera general las percepciones que tanto la ciudadanía como los gobiernos europeos tienen sobre su proyecto regional. Para tal objetivo se expondrán los valores, los principios y la autorrepresentación sobre los que versa la actuación exterior europea sobre la base de declaraciones y documentos constitutivos que señalan un eje central que es su rol como potencia normativa internacional.

Finalmente, en el último apartado se analizará el futuro de la Unión Europea sobre la base del concepto de poder y sus diferentes componentes analíticos, para finalmente dar algunas recomendaciones en donde el prestigio, la re-europeización y la coherencia de la política exterior tienen una singular importancia.

UN MUNDO EN CAMBIO: DEL OCCIDENTALISMO AL ORIENTALISMO

Después de la caída del muro de Berlín se intensificaron y aceleraron procesos transformadores de los Estados a través de diversas dinámicas interrelacionales⁴ que han configurado —y siguen configurando— la arquitectura

de la sociedad internacional. En las dos últimas décadas, los Estados no han dejado de acortar distancias a través de formas multilaterales de organización en donde no solo los elementos constitutivos del poder clásico son determinantes, sino que también se han comenzado a incluir nuevos elementos de poder blando que han hecho que la presencia de nuevos Estados del sur y del oriente se haya fortalecido.

El tablero político internacional que se encamina cada vez más hacia un sistema multipolar está ocasionando algunos cuestionamientos sobre la capacidad de la gobernanza global para la configuración de respuestas idóneas y eficaces con el objetivo de hacerle frente a los nuevos problemas comunes y riesgos internacionales de manera colectiva, tales como las crisis financieras, las migraciones, el terrorismo, los Estados frágiles, la seguridad energética y alimentaria. Algunas variables tradicionales como el número de habitantes, el acceso a tecnologías avanzadas, los recursos militares y el crecimiento económico hacen que potencias emergentes como China, India, Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica tomen relevancia en esta nueva configuración internacional.

Actualmente, la sociedad internacional no se encuentra del todo en un sistema multipolar debido a que no es claramente sencillo poder hacer un análisis comprehensivo de todas las variables dentro de las diferentes configuraciones que tienen los actores en la distribución del poder, ya que es indispensable distinguir

⁴ Para mayor información sobre las diferentes dinámicas y procesos de cambio (mundialización y universalización, creciente interdependencia, globalización, heterogeneización, estatalización y humanización) de la sociedad internacional véase Arenal (2001).

los diferentes niveles de análisis en el sistema internacional. Sin embargo, si tomamos el aspecto del ámbito militar dentro de la actual arquitectura global, Estados Unidos de América (en adelante, EE.UU.) se posiciona unilateralmente como potencia hegemónica. Por otro lado, en un segundo nivel, en donde se analicen los aspectos económicos, el panorama se diluye aún más hacia un sistema multipolar, debido a que, aunque EE.UU. es un actor relevante de este nivel, no es el único con un peso determinante (Nye, 2004, en Nolte, 2006, p. 9). Cabe mencionar que estos niveles de poder tradicional no pueden ser intercambiables, pues las dimensiones son complementarias mas no sustitutivas, es decir, es necesario realizar un análisis multinivel de las categorías de poder dentro de un área o región determinada para poder determinar el sistema concreto en el cual nos encontramos abocados. De ahí que algunos autores, como Samuel P. Huntington, denominaran el sistema actual como “unimultipolar” dado el enfrascamiento del unipolarismo en un multipolarismo remanente⁵.

El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)⁶ elabora un *ranking* en donde se establece un posicionamiento global de los países según dimensiones como la economía, la defensa, las migraciones y el turismo, la cultura y la ciencia, y la ayuda al desarrollo. Lo anterior permite establecer, a través de una medición general y agregada, la presencia exterior de los países. El IEPG 2012 ha determinado que la

presencia de los países de Oriente respecto a la presencia relativa de los países occidentales va aumentando paulatinamente, reduciéndose cada vez más las brechas diferenciales existentes. Un claro ejemplo de esta situación, como se puede observar en la tabla, es la posición 13 que ocupaba China en 1990 en el *ranking* de presencia global, y el puesto 4 que actualmente ostenta; es decir, en 22 años ha logrado escalar 9 posiciones. De igual manera, algunos países como Singapur, Brasil, India y Corea del Sur han mejorado su presencia global escalando en los últimos años posiciones determinantes (ver tabla 1).

Algunos autores (Barbé, 2012; O'Neill, 2001; Amsden, 2001) han analizado el trasvase de la actividad económica y del poder mundial del atlántico al pacífico. Específicamente, Esther Barbé (2012, p. 93) ha denominado estos cambios de transición de poder en el sistema internacional como un “orden mundial posoccidental”.

Desde el 2001, cuando Jim O'Neill, director de investigación económica de Golman Sachs, escribió el ensayo titulado “Building Better Global Economic BRIC”⁷ en donde acuñó el acrónimo BRIC y puso de manifiesto la capacidad económica que tendrían países como Brasil, Rusia, India y China en la economía global en los años venideros, comenzaron a tomar relevancia dichos países no solo por su influencia económica en los mercados globales sino también por su peso fundamental en otras

⁵ Para profundizar sobre el debate véase Sanahuja (2008).

⁶ Para ampliar información sobre el IEPG véase Molina y Olivie (2011).

⁷ Para acceder al documento completo véase O'Neill (2001).

TABLA. RANKING DEL IEPG (20 PRIMERAS POSICIONES)

2012			2011		1990	
Puesto	País	iepg	Puesto	D	Puesto	D
1	Estados Unidos	1.012,3	1	=	1	=
2	Alemania	390,7	2	=	3	+1
3	Reino Unido	347,5	3	=	5	+2
4	China	308,4	5	+1	13	+9
5	Francia	297,5	4	-1	4	-1
6	Rusia	243,7	7	+1	2	-4
7	Japón	237,4	6	-1	6	-1
8	Países Bajos	218,3	8	=	9	+1
9	Canadá	194,1	9	=	8	-1
10	Italia	171,5	10	=	7	-3
11	España	162,8	11	=	10	-1
12	Arabia Saudí	152,1	15	+3	12	=
13	Australia	149,4	12	-1	14	+1
14	Corea del Sur	146,1	13	-1	19	+5
15	Bélgica	132,6	14	-1	11	-4
16	India	108,0	17	+1	20	+4
17	Singapur	106,3	16	+1	25	+9
18	Suiza	97,0	18	=	15	-3
19	Brasil	94,2	20	+1	23	+4
20	Suecia	87,7	19	-1	17	-3

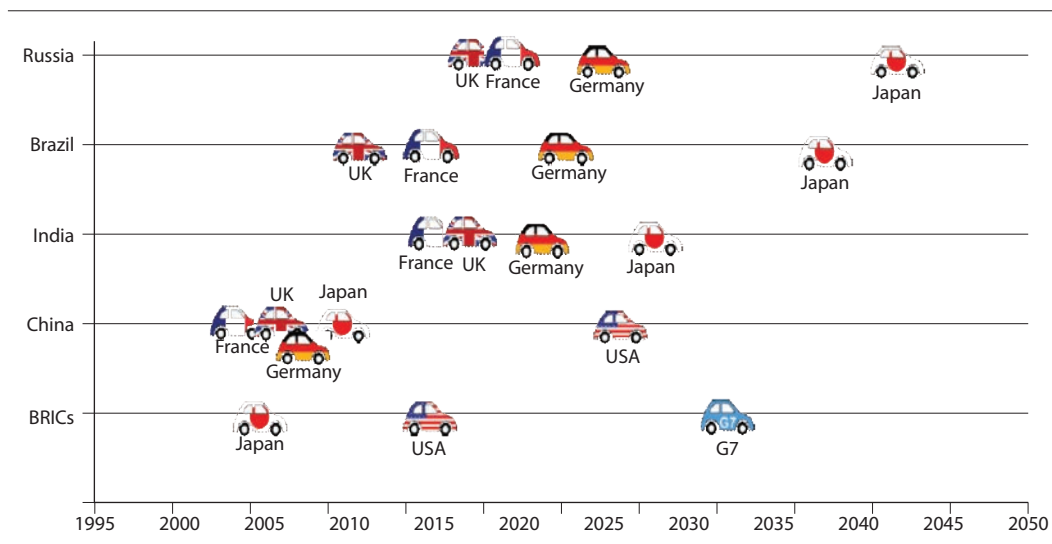
Fuente: IEPG (2012).

variables tales como su población, territorio, recursos naturales y energéticos.

Según el pronóstico realizado por Goldman Sachs en el año 2011⁸, como se puede apreciar en la figura 1, el alcance del producto interno bruto (PIB) agregado del conjunto de

los BRIC superará al de los países desarrollados que constituyen el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) en el año 2035. Estas proyecciones han sido ajustadas a las inicialmente planteadas en el informe del 2003⁹, debido a que se han pro-

⁸ Para acceder al documento completo véase Wilson, Trivedi, Carlson y Ursúa (2011).

FIGURA 1. ALCANCE DE LOS BRIC A LOS MERCADOS DESARROLLADOS

Los coches muestran el año en el que los BRIC superan en PIB (USD) al país correspondiente.

Fuente: Wilson, Trivedi, Carlson y Ursúa (2011).

ducido de manera más rápida los cambios en la economía global en cierto modo acentuados por la crisis financiera mundial, que ha hecho reducir las brechas existentes entre los países, sin que necesariamente haya existido un crecimiento acelerado.

De igual forma, de manera desagregada podemos observar cómo China en el 2010 superó economías como las de Francia, Reino Unido, Alemania y Japón, y se prevé que para el año 2030 haya superado a EE.UU. en PIB.

Para el 2050 se espera que los BRIC alcancen el 40 % del PIB mundial, y tomando en consideración los mercados emergentes este porcentaje alcanzaría el 73 %, un claro avance en cuanto a la colaboración del PIB mundial que se registraba en 1980 donde alcanzaban

un 18 % y en 1990 rondaban la cuota de 23 % (Wilson, Trivedi, Carlson y Ursúa, 2011, p. 5).

No solo el mundo está cambiando de manera acelerada en torno a componentes geoeconómicos. De modo similar, geopolíticamente nos encontramos ante un mundo cada vez más interdependiente, como definirían Keohane y Nye (1988, pp. 22-23) aquella situación donde los efectos de la dependencia simétrica se presentan en los diferentes actores, sean estatales o no, favoreciendo la cooperación cuando los beneficios de la interdependencia superen los costos de la misma. La elevada interdependencia pone de manifiesto la exposición de los países a nuevos riesgos y amenazas que se propagan fácilmente entre las fronteras cada vez más porosas, y la lucha contra los mismos

⁹ Ajustadas del informe “Dreaming with BRICS: The Path to 2050” (Wilson y Purushothaman, 2003).

requiere de respuestas concertadas y globales. Tales nuevas amenazas pueden ser la seguridad energética, la proliferación nuclear, el terrorismo, los Estados frágiles, las crisis financieras, el cambio climático, las epidemias, entre otros. A través de instituciones multilaterales y la cooperación entre los Estados se puede dar solución a dichos problemas.

El fenómeno de la interdependencia ha hecho que los Estados-nación reduzcan su ámbito de actuación ya que la creación de redes económicas catalizadas a través de enlaces tecnológicos cada vez más afinados hacen que la influencia estatal sea minimizada por el carácter transnacional de las relaciones. A raíz de esto, se incorpora en el debate internacional la trascendencia e importancia de la influencia de las políticas internas en la sociedad internacional y viceversa.

La interdependencia como fuente de poder ha determinado que se genere colaboración entre los Estados a través de la coordinación de sus políticas, y por medio también de la adaptación a los esquemas de conducta colectivos que podrían proporcionar el establecimiento de un régimen internacional en el cual el ordenamiento internacional se conciba desde la óptica de tradición kantiana, es decir, que los Estados se relacionen a través de normas morales e imperativos categóricos que instauran un ordenamiento jurídico internacional. Debido a lo anterior, los altos niveles de interdependencia que pueden existir, por ejemplo, en los Estados desarrollados, proporcionan en el propio cálculo un elevado costo que, de hecho, la guerra puede ocasionar. A este tipo de modelo se le conoce como complejo interdependiente o complejo relacional, el cual es un ideal tipo

de mutualidad. El desarrollo de la interdependencia, a través de la cooperación tecnológica y económica, entre otras, impregnará el sentido de unidad y de seguridad de sus miembros en el marco de la teoría de la integración.

Pero el ascenso de los nuevos países del sur y oriente ha puesto de manifiesto el gran peso de la concepción política westfaliana en donde el Estado-nación y la protección a la soberanía y autonomía han tomado un papel relevante en la configuración de las relaciones internacionales. De igual forma, estos Estados pueden desarrollar un multilateralismo de naturaleza *defensiva o revisionista* (Sanahuja, 2013, pp. 42-45). En el caso del multilateralismo defensivo, este sistema se configura dentro del derecho internacional fundamentado en el respeto de la soberanía, no intervención y autodeterminación, en donde las instituciones de gobernanza global surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son instrumentos de dominación del poder hegemónico de EE.UU. que propician normas de control que restringen la actuación del Estado-nación. Por otra parte, el multilateralismo revisionista concibe el cambio de poder del norte al sur, del atlántico al pacífico, donde los países emergentes asumen el papel de *ruler makers* y *ruler takers* para demandar cambios institucionales y la disminución de la brecha de poder. En ambos casos, la estructura actual de la gobernanza global no responde a la realidad y las necesidades de los países emergentes.

No quiere decir esto que los valores e intereses de los países emergentes sean diferentes a los occidentales, pues en general, desde una óptica racionalista del poder estructural se

resaltan los intereses y las ambiciones a nivel internacional que ocasiona la competición de los Estados y la difícil puesta en marcha de estructuras de gobernanza global, con instituciones y normativas que sean eficaces, legítimas y representativas del actual orden mundial. Lo anterior pone en el debate el posible escenario de apolaridad internacional en el cual ningún actor u organismo multilateral tenga las capacidades, la voluntad o esté legitimado por los demás actores para gobernar el sistema.

Por otro lado, como menciona Olivie (2013):

la presencia no económica de los grandes países emergentes como China o Brasil esta creciendo también por la vía de la cooperación al desarrollo o incluso de la dotación de equipamientos militares, persiste la duda de si su proyección, eminentemente económica hasta la fecha, se adaptará a un mundo en el que las diversas formas de presencia blanda han ido cobrando fuerza desde la caída del muro de Berlín.

Un indicador de esta presencia blanda de estos dos países ha sido, para China, la organización de los juegos olímpicos en 2008, el impulso en los últimos años de su producción cinematográfica y el establecimiento de diferentes institutos para difundir su cultura a lo largo del globo. Por su parte, Brasil es sede en 2014 del mundial de fútbol y en 2016 de los juegos olímpicos. La organización de estos eventos representa en cierto modo el reconocimiento de su inserción en el ámbito internacional y la consecución de un escaparate para lograr una buena imagen en el mundo, ya que los beneficios económicos que generarían estas iniciativas —si los hay— son bastante cuestionables.

Finalmente, la presencia global de los países emergentes, como se mencionó, ha estado más enfocada hacia el ámbito económico ya que en los campos militares, tecnológico, científico, cultural y social aún es bastante incipiente.

PERCEPCIONES Y VISIONES DEL PROYECTO REGIONAL EUROPEO

La Unión Europea (UE), como proyecto regional, ha sido sinónimo de garantía de estabilidad interna, defensora y propulsora de la paz, la democracia y la prosperidad. Estos fueron los ideales sobre los cuales, después de la Segunda Guerra Mundial, los padres fundadores europeos como Adenauer, Monnet, Schuman y Gasperi, basaron la consolidación de las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Euratom y la Comunidad Económica Europea) a las que se les añadiría posteriormente la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Judicial y Policial.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en su título V establece las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común, que fundamentan los intereses y la identidad de la UE respecto al exterior. Un rasgo fundamental de dicho tratado ha sido la suscripción de esta comunidad política de derecho a los principios y valores de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En su artículo 21 numeral 1 dicho Tratado establece que:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

Igualmente, en su artículo 2, en la definición de políticas comunes y acciones en ámbitos de las relaciones internacionales, el párrafo h) promueve la consolidación de “un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”¹⁰. Las anteriores disposiciones articulan el multilateralismo al cual se suscribe la UE, en donde se resaltan los valores compartidos y una identidad comunitaria en torno a la construcción de una gobernanza global para dar respuesta multilateral cooperativa y pacífica a los problemas comunes.

En este primer sentido, la configuración de Europa en sus disposiciones de política exterior responde claramente a una autodefinición como potencia civil y normativa mundial, es decir, potenciando fundamentalmente su poder blando a través de su propia consolidación como zona de paz, el respeto a la democracia,

los derechos humanos y la solidaridad. Estos factores propios constitutivos son aquellos que han hecho de la UE un actor relevante diferenciado y categorizado en el multilateralismo respecto a otros actores de la esfera internacional.

Otra muestra de la autodefinición de la UE como potencia normativa se puede observar en la Declaración de Laeken en diciembre de 2001¹¹, cuando se concibe como:

el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el Bill of Rights, la Revolución francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diversidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión solo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho.

Adicionalmente, la UE se adjudica la responsabilidad de la gobernanza de la globalización para lograr, como expone Aldecoa (2003, p. 2), incidir en esa globalización y “erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y la visión europea de las relaciones internacionales, lo que solo se puede lograr desde la profundización en su propio modelo político, económico y social”.

En palabras de Durao Barroso (2008, citado en Barbé, 2012, p. 97), la UE está “mejor preparada que cualquier otra potencia para

¹⁰ Para ampliar información sobre el Tratado de la Unión Europea véase: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:es:PDF>.

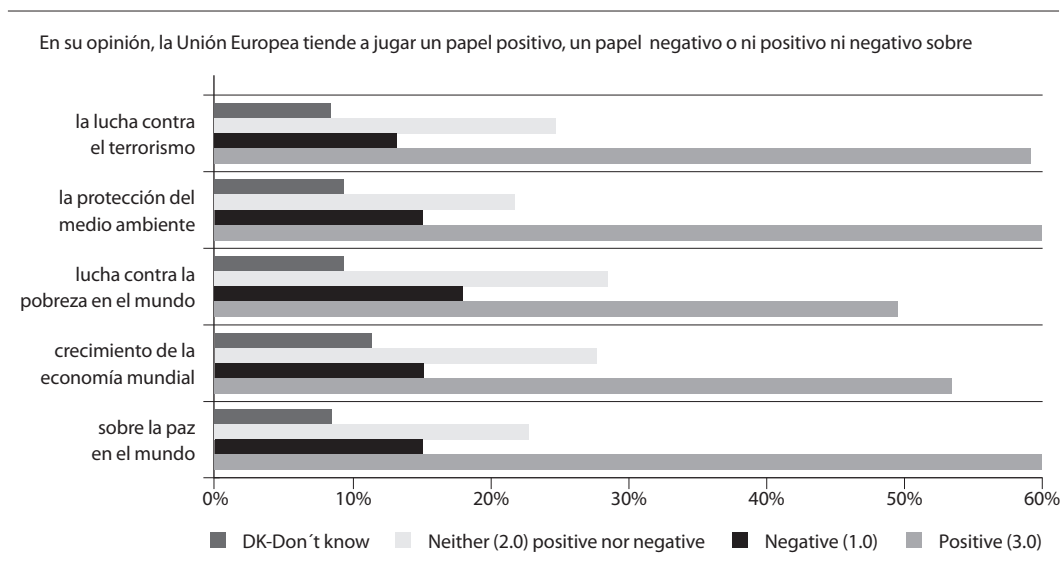
¹¹ Para ampliar información sobre la Declaración de Laeken sobre: El futuro de Europa véase: <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>.

proponer, no imponer, los principios organizativos y valores del orden global y puede ayudar a crear las normas de la globalización más justas si extiende sus normas y reglas para regular las interacciones globales”. En resumen, una potencia que está humanizando la mundialización a través de principios como la equidad, la solidaridad y el desarrollo sostenible. Aunque no sobra señalar que el poder blando no es la única estrategia europea a la vista, Catherina Asthon (2013)¹², alta representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, “ve en la combinación entre ‘poder duro’ y ‘poder blando’ el elemento distintivo del servicio europeo de acción exterior” en donde el ejemplo más representativo sería la

intervención en Somalia, que dio excelentes resultados.

Las percepciones de los ciudadanos europeos en torno a los principios constitutivos sobre los cuales se basa la actuación exterior de la UE son bastante concluyentes. Los datos que arroja el Eurobarómetro 2006, en relación con la opinión que tienen los ciudadanos del papel de la UE en aspectos como la lucha contra el terrorismo, la protección del medioambiente, la lucha contra la pobreza en el mundo, el crecimiento de la economía mundial y la paz en el mundo, nos indica que los marcos cognitivos de la ciudadanía se enmarcan en la categorización de la UE como una potencia normativa (figura 2). En todos los aspectos,

FIGURA 2. PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro (2006).

¹² Declaración realizada en el fórum Europa el 13 de junio de 2013, organizado en Madrid por Nueva Economía Fórum. Véase: http://noticias.lainformacion.com/politica/relaciones-internacionales/ashton-ve-en-la-combinacion-entre-poder-duro-y-poder-blando-el-elemento-distintivo-del-servicio-europeo-de-accion-exterior_01xbwttzcvxzcxjdsmp9N1/.

la visión positiva de la ciudadanía se ubica en torno al 50 y 60 % de las opiniones.

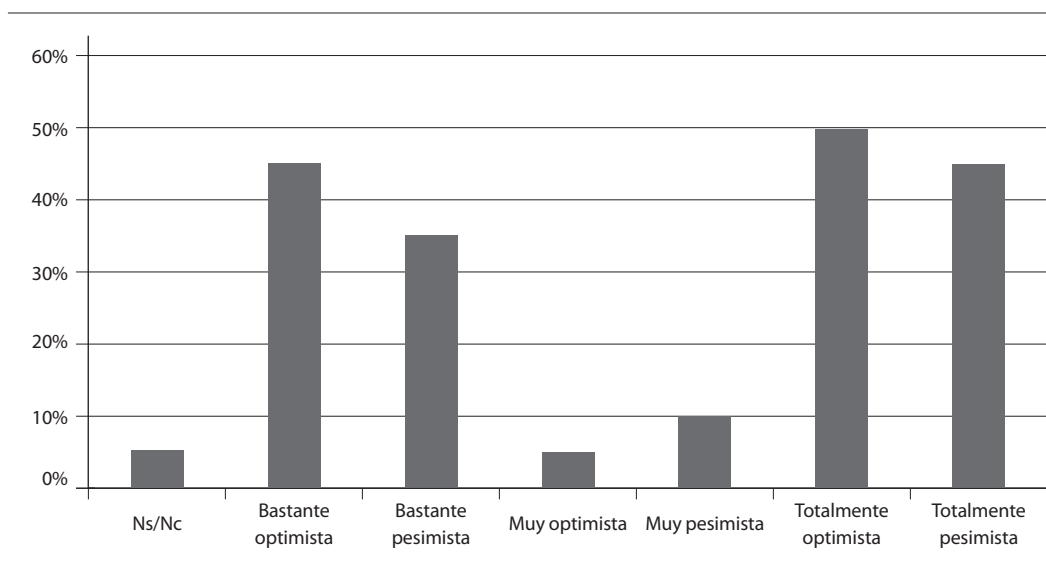
Sin embargo, la opinión de la ciudadanía en 2012 en torno a la evocación de la imagen general de la UE muestra una notable indiferencia en relación con la concepción general de la comunidad política de derecho, ya que el 39 % de las opiniones lo constatan, seguido por un 27 % de imagen positiva y un 22 % de imagen negativa. Del mismo modo, las percepciones de los ciudadanos europeos en torno al futuro y la relevancia de la UE, como se puede observar en la figura 3, constatan una disyunción entre las opiniones de los ciudadanos que se consideran totalmente pesimistas, con un 45 %, y por otro lado, un grupo totalmente optimista con un 50 %. Realizando el ejercicio de agregar las cifras en torno a las variables optimista y pesimista, eliminando los niveles de encuadre,

podemos afirmar en términos relativos que el 33 % de la población europea se considera optimista y el 30 % pesimista en torno al futuro del proyecto regional.

La crisis financiera ha acentuado los sentimientos de pesimismo e incertidumbre en torno al proyecto europeo. De modo similar, la crisis ha puesto sobre la mesa el debate del proyecto europeo, que en los últimos tiempos ha dependido principalmente de la moneda común en lugar de la unión política.

No cabe duda que la zona más afectada por la crisis financiera del 2008 ha sido la zona euro; en especial países como Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España han sufrido –y siguen sufriendo– los problemas causados por una mala gestión de las instituciones financieras, problemas de déficit y balanza de pagos. La construcción de esta idea generalizada de pe-

FIGURA 3. ¿DIRÍA QUE USTED ES MUY OPTIMISTA, BASTANTE OPTIMISTA, BASTANTE PESIMISTA O MUY PESIMISTA SOBRE EL FUTURO DE LA UE?



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro (2012).

simismo es amplificada a través de la influencia mediática¹³ y de grupos financieros de países como EE.UU. y Reino Unido, que con el ánimo de facilitar la categorización analítica de aquellos países europeos del sur, construyeron el acrónimo de PIGS (en inglés cerdos, un juego de palabra peyorativo), en muchos casos no ajustado a la realidad, ya que por ejemplo España cuenta con una menor proporción de deuda que el Reino Unido e incluso que Alemania.

Cuatro años después de estallar la crisis financiera, la UE ha enfocado todos sus esfuerzos y energías en la búsqueda de una solución para la crisis del euro, dejando a un lado, en cierto modo, la estrategia exterior para concentrarse en los ajustes de la región. Es así como los ámbitos estratégico y político han tenido un giro de introspección respecto a la búsqueda de soluciones y la articulación de una mayor integración política y económica interna.

En este orden de ideas se puede afirmar que los países miembros de la Unión Europea han puesto su énfasis en lograr respuestas nacionales más que regionales. Esta situación ha servido para catalizar sentimientos y posturas nacionalistas, populistas y chauvinistas en los diferentes Estados. Se pueden tomar como referencia casos como los territorios de Cataluña (España), Escocia (Reino Unido) o Flandes (Bélgica) que han aprovechado la crisis financiera para articular su discurso político que identifica la falta de autonomía como el principal obstáculo para lograr el pleno desarrollo de sus capacidades económicas, políticas y sociales. Igualmente, el resurgir del populismo

y chauvinismo en países como Francia, Grecia, Reino Unido o Austria, entre otros, es palpable si se tienen en consideración las encuestas y la intención de voto de los ciudadanos por partidos como Frente Nacional de Marine Le Pen (Francia), Aurora Dorada (Grecia), UPIK (Reino Unido) o el Ultranacionalista Partido Liberal (Austria). Todos estos partidos tienen como común denominador la concepción del orgullo nacional, el odio al extranjero y un sentimiento antieuropeísta. Este auge electoral de partidos nacionalistas para las próximas elecciones europeas a finales de mayo podría derivar en la conformación de una Eurocámara con fuerte propensión a la ingobernabilidad, con altos niveles de desconfianza en el proyecto regional europeo (Abellán y Pérez, 2013).

Luego de este temporal económico, la UE se encontrará ante una realidad internacional totalmente distinta, los epicentros geoeconómicos se han desplazado y el ámbito geopolítico presenta numerosos actores —algunos no estatales— que harán ajustar los intereses y valores que hace más de una década se habían definido como estrategia exterior. Steinberg (2013, p. 8) alude que en Europa existe una “burbuja de pesimismo” que terminará estallando y mostrará la potencialidad que tiene esta región para jugar un rol activo en la globalización.

Uno de los retos que ha supuesto la crisis financiera para la UE ha sido el mantener su prestigio, según establece Gilpin (1981, p. 31, en Barbé, 2012, p. 97): “mientras el poder se refiere a las capacidades económicas y militares de un Estado, el prestigio se refiere básicamente

¹³ Un ejemplo puede ser “Why Pigs Can’t Fly” (Reppert-Bismarck, 2008).

a las percepciones que los otros Estados tienen de las capacidades de un Estado y de su habilidad y voluntad para ejercer el poder”. Una potencia normativa consolidada solo se puede estructurar sobre la base del reconocimiento de países extrarregionales que le brinden legitimidad como tal. Por tal motivo, la UE ha perdido la ventaja que estaba construyendo a partir de su modelo y valores compartidos que se han puesto en entredicho a raíz de los efectos que las convulsiones económicas que han propiciado en sus propios Estados miembros.

PERSPECTIVAS Y DIMENSIONES DEL LIDERAZGO GLOBAL EUROPEO

En mayo de 2011 un grupo de expertos presidido por el exprimer ministro español Felipe Gonzalez, a solicitud del Consejo Europeo, emitió un informe titulado “Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades” (Gonzales *et al.*, 2010). Este informe se elabora sobre la base de reflexiones en torno a las consideraciones de la realidad europea e internacional, en donde resaltan que “los europeos nos encontramos en un punto crítico de nuestra historia. Que para superarlo tenemos que movilizar las energías de todos, en cada nivel de la sociedad –responsables políticos y ciudadanos, empresarios y trabajadores– en un renovado proyecto común”. Esta frase implícitamente considera que el proyecto actual europeo no podría responder satisfactoriamente a todas las necesidades que el ambiente regional e internacional demanda, por lo cual es necesaria una renovación integral e inclusiva del proyecto común.

Igualmente, en el año 2012 se establece el Club de Berlín compuesto por ministros de

once Estados que se reúnen para debatir sobre el futuro de Europa. Según lo que se recoge en el artículo del periódico *El País* de España, el 18 de septiembre de 2012 (Martínez de Rituerto, 2008), los miembros de este grupo dejaron plasmadas sus ideas para convertir a la UE en “un auténtico actor en la escena global”, por lo que podemos deducir que parten de la premisa de que la UE no es un actor global actualmente.

Una de las principales tareas que tiene que realizar la UE para lograr un liderazgo global es poner en orden su propia gobernanza interna por medio de la coordinación de procedimientos y políticas económicas. Dicha coordinación en la gestión de la crisis financiera ha resaltado por su ausencia; las respuestas han sido, en la mayoría de los casos, unilaterales y acentuando los desequilibrios financieros, presupuestarios y macroeconómicos. A partir del 2011 se estableció la necesidad de mayor coordinación con el fin de dar respuesta a los problemas del crecimiento y del empleo, tales medidas para reforzar el sistema de procedimientos de coordinación y vigilancia económica llegaron de la mano del paquete de seis medidas legislativas en 2011, la propuesta de la “unión bancaria” y el “mecanismo europeo de estabilidad” en 2012 y, finalmente, en 2013, la aprobación del paquete de dos medidas legislativas.

La gobernanza económica europea fue puesta a prueba con la crisis financiera, ya que reveló los problemas y las limitaciones de dicha arquitectura institucional que no articuló respuestas conjuntas sino que, en cambio, prevaleció la lógica de la salvaguardia propia en detrimento del bien común. Retomando las ideas del estructuralismo latinoamericano de autores como Prebisch, Theotonio Dos Santos,

André Gunder Frank, Mauro Marini, Celso Furtado, Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso, podemos extraer analíticamente los supuestos explicativos de la dualidad centro-periferia para analizar la relación que se genera en Europa sin la existencia de una gobernanza económica. Por tal motivo, dentro de la configuración europea de la economía-mundo nos encontramos países centro, como Alemania, Reino Unido y Francia que controlan el sistema financiero europeo, logrando aglutinar el poder económico y, por el otro lado, estarían los países del sur de Europa de formación periférica que se caracterizan por un modelo de producción primario basado en el sector servicios con poco valor agregado o productividad. El centro se beneficia de elevados costos de la deuda de los países periféricos para poderse financiar mucho más fácilmente pagando tasas de interés irrisorias.

Partiendo de la crítica pospositivista que realiza Robert W. Cox (1983), quien retoma las categorías de análisis de “hegemonía” de Antonio Gramsci, establece que en una primera instancia se debe hablar de “orden hegemónico” considerando que existe una estructura de dominación de varios Estados hegemónicos ante otros Estados con capacidades en estadios primarios. Las capacidades materiales son necesarias pero no suficientes para determinar la constitución del *hegemon*. Este mismo se establece, según el pensamiento gramsciano, con “la estructura de valores y entendimientos sobre la naturaleza del orden que permea un sistema de Estados y de entidades no estatales en su conjunto”. Por lo anterior es que el papel de Alemania como líder regional y *hegemon* europeo determina una serie de concepciones y

valores compartidos en la gestión de la política económica y social europea.

En cuanto a las dimensiones del liderazgo global europeo estas deben analizarse sobre la base de los tres niveles de poder; *el poder duro, el poder blando y el poder estructural*, acuñados por Joseph Nye y Susan Strange respectivamente. El poder ya no solo está basado simplemente en las capacidades económicas y políticas, sino que, debido a los procesos de interdependencia, ha incorporado las capacidades de influencia y configuración de las dinámicas de la sociedad internacional.

En este orden de ideas, en primer lugar, el poder duro se expresa en las capacidades tangibles militares y económicas resultado del dominio basado en una fórmula relacional coercitiva. El poder blando, en cambio, está tomando bastante relevancia a nivel internacional debido a que por medio de capacidades intangibles como la cultura, los valores y las instituciones se obtiene *prestigio* a nivel internacional logrando incidir en esta arena por el reconocimiento que se obtenga y por lograr que otros anhelan lo que se ha logrado (Nye, 2003, pp. 30-34). Finalmente, el poder estructural, más allá de basarse en capacidades propias, se enfoca en las relaciones que afectan las estructuras y dinámicas de dominio. Susan Strange (2011, p. 85) señala que la medición del poder estructural debe hacerse por la incidencia sobre los resultados y no por el mero dominio sobre las instituciones y la posesión de capacidades.

Los actores internacionales, definidos según Rafael Calduch (1991) como “todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación participativa eficaz y sig-

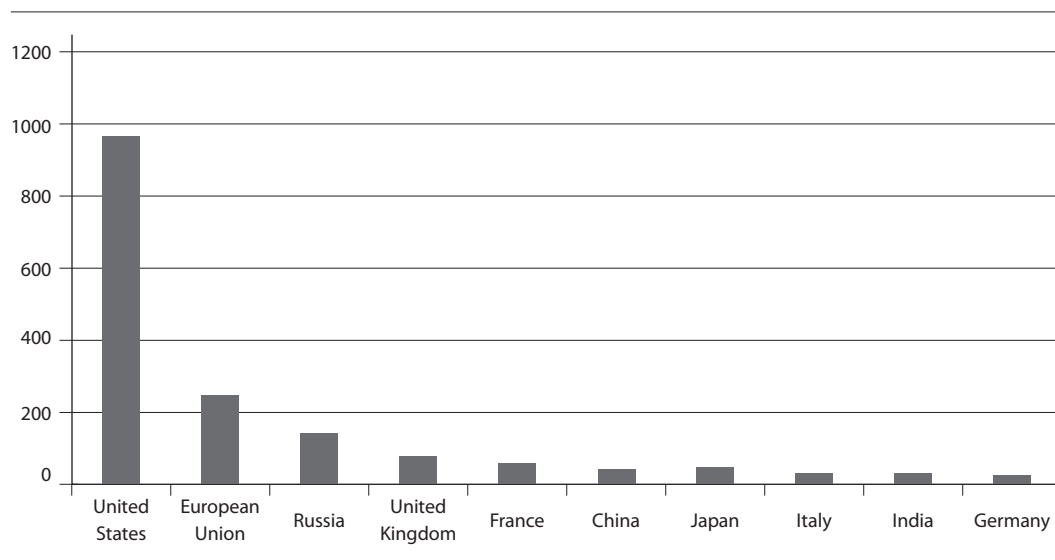
nificativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada sociedad internacional”, basan su poder cada vez más en términos blandos y estructurales, a través del control de redes, la difusión de sus valores y cultura, ya que los costos de dicho poder son mucho más reducidos y se basan en una forma relacional no coercitiva que viene determinada por un ambiente cada vez más interdependiente.

Tomando en consideración los elementos del poder duro, es indiscutible que EE.UU. sigue siendo el actor más relevante en la escena internacional. En este sentido, en el campo militar se abandera como la única superpotencia capaz de desplegar de manera efectiva su presencia militar a cualquier rincón del mundo e, igualmente, su capacidad de tropas y equipamiento es mucho mayor que la de los

demás países. En la figura 4 se observa cómo la distancia que separa a EE.UU. del resto de actores es abrumadora en este componente. Considerando el agregado de los países europeos se podría considerar a la Unión Europea como segunda potencia a nivel internacional, aunque no muy lejos de Estados-nación como Rusia. Esta posición de la Unión Europea en términos militares no sorprende debido a su vocación como potencia civil alejada de un fuerte componente militar.

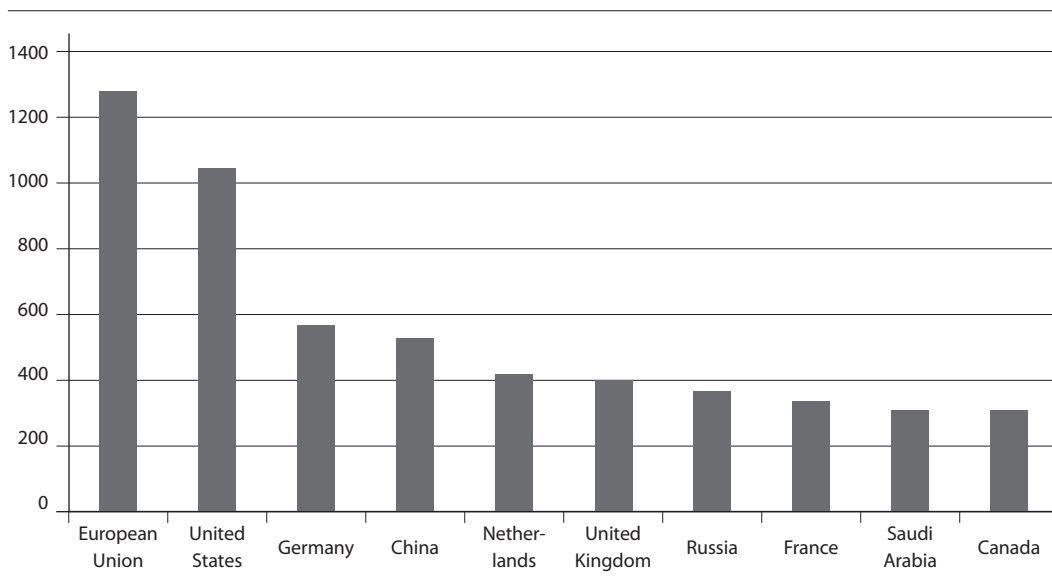
En el ámbito económico, la distribución de poder a nivel internacional es cada vez más difusa debido a los diferentes actores presentes, teniendo incluso en cuenta aquellos no estatales, como los transnacionales. Tomando en consideración el potencial de los diferentes Estados en relación con la energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversiones registradas en el año 2012, la figura 5 nos pre-

FIGURA 4. PRESENCIA MILITAR 2012 (TROPAS Y EQUIPAMIENTO MILITAR)



Fuente: elaboración propia a partir del IEPG (2012).

FIGURA 5. PRESENCIA ECONÓMICA 2012



Fuente: elaboración propia a partir del IEPG (2012).

senta las diez economías que tienen mayor presencia en el sistema internacional, en donde los tres primeros puestos serían para la UE, EE.UU y China, ya que Alemania estaría considerada dentro del cálculo de la UE, pero a efectos de visualizar el peso de la misma se ha preservado en dicha figura.

Si tomáramos en consideración a la Unión Europea como un actor unificado, esta constituiría la primera potencia a nivel económico por encima de los EE.UU; lamentablemente, no se ve muy clara la voluntad política en torno a un comportamiento unificado sobre la política monetaria sustentada en bases institucionales sólidas, como señala Steinberg (2013):

un banco central que actúe sin condiciones como prestamista de última instancia, una auténtica política común respaldada por un presupuesto federal,

una unión bancaria que incluya un fondo de garantía de depósitos común, un mecanismo de resolución de crisis bancarias paneuropeo, un supervisor único y el aprovechamiento de las ventajas de emitir una moneda de reserva global.

En la gobernanza económica mundial, entendida como aquel orden económico institucionalizado basado en negociaciones y en el imperio de la ley, el balance resultante para la UE es desalentador. La multipolaridad del escenario económico global está resaltando el poder económico de algunos países emergentes que han escalado cuota sobre la base de la recesión económica de los países en desarrollo, en especial de aquellos europeos. A partir de esta nueva incorporación de actores en el ámbito económico internacional se establece el foro de cooperación y consulta de los países para los

temas relacionados con el sistema financiero internacional, denominado el Grupo de los 20 (G-20).

Es en 2009, en la reunión mantenida en Pittsburgh, donde se estableció que el G-20 reemplazaría a grupos como el G-8 y G-14, y se han incorporado países europeos como España y Holanda a través de la figura de las invitaciones. En cualquier caso, un rasgo característico de este G-20 es la falta de coordinación en la posición de los países europeos.

En el sistema de gobernanza económica y financiera mundial, instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), o la Organización Mundial de Comercio (OMC) responden a las configuraciones resultantes de la Segunda Guerra Mundial, en particular de las surgidas del acuerdo de Bretton Woods, en donde Europa jugaba un papel determinante, por lo que sería necesaria una reforma de sus componentes para reavivar esta institucionalidad y dotarla de mayor legitimidad en una realidad internacional completamente diferente, en particular, en torno a la participación de los países emergentes de la economía global, que solicitan una mayor cuota de poder en estas instituciones.

Existe una postura sistemática en torno a la sobrerrepresentación de la UE en el BM y el FMI, por lo que otros países pugnan para realizar una reforma de estas instituciones. El peso más significativo que tiene la UE en un organismo internacional es en la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque esta presencia ha sido constantemente acusada de proteccionista y en contra de las buenas prácticas de la gobernanza (Closa, 2011, p. 15). Del mismo modo, debido a su actuación en la

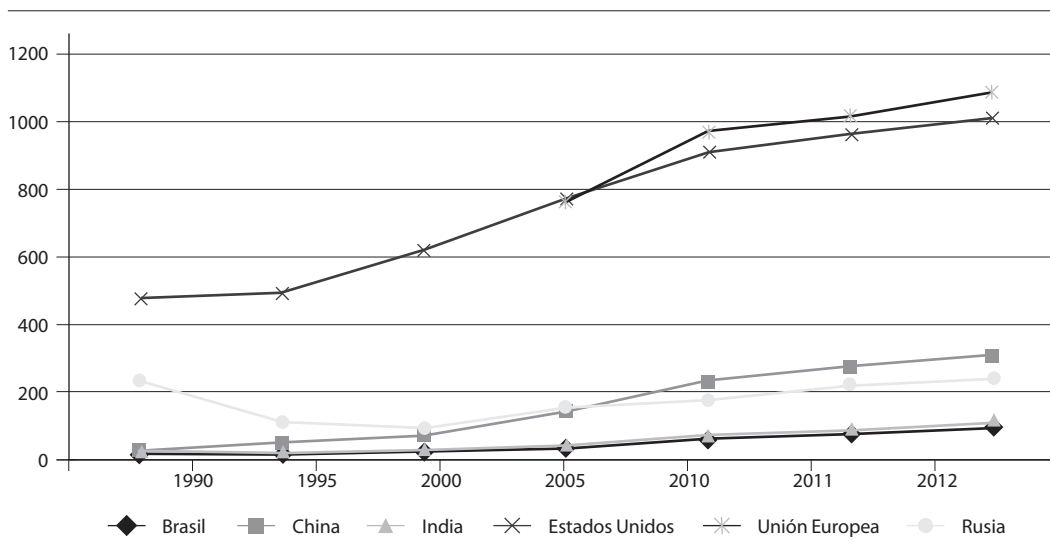
OMC, la UE ha llegado a ser identificada como una potencia neocolonial (Fioramonti, 2012, p. 158, en Barbé, 2012).

Con relación al FMI y el BM se demuestra que la actuación y participación individual de cada Estado es más beneficiosa para sus propios intereses que buscar consolidar una voz única aglutinando el peso de los votos de cada país miembro europeo en relación con la puesta en marcha de cuestiones comunes y trabajar como bloque con una única votación con un nivel de incidencia mucho mayor.

En suma, cabe señalar que cada vez se vuelve más difícil lograr acuerdos y consensos en las instituciones de gobernanza económica debido a que potencias emergentes han comenzado a ocupar lugares relevantes en las mismas y propician posturas de naturaleza defensiva o revisionista.

Por otra parte, el poder blando que ostenta la UE es bastante elevado si se considera como una sola entidad. En caso contrario, tomando en consideración variables como la cooperación al desarrollo, la migración, la cultura, la ciencia, la tecnología, la información, los deportes y el turismo, países como EE.UU., Alemania, Reino Unido y China se encuentran primeros en la lista. China ha escalado posiciones en los últimos años debido al incremento de la cooperación sur-sur y a la potenciación de su imagen en el exterior a través de la cultura y el arte.

Si se lograra dar el salto cualitativo hacia la unión política consideraríamos a la UE como un único actor (país), por lo que sería actualmente el país con mayor presencia global llegando a acumular una cuota del 43,5 %. Como se observa en la figura 6, desde el año

FIGURA 6. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL IEPG (1990-2012)

Fuente: elaboración propia a partir del IEPG (2012).

2010 la UE estaría ocupando el primer lugar en presencia global debido a su desempeño económico en términos relativos y a la presencia blanda. Es claro que la presencia y el desempeño de algunos países como Alemania, Reino Unido y Francia determinan ese dinamismo a nivel internacional que viene ralentizado por la capacidad de compra extrarregional, por tanto, es el poder blando el que brinda la cuota más elevada para que esa presencia global se materialice.

CONSIDERACIONES FINALES

Es claro que Europa desempeña en el sistema internacional un papel crucial que viene sustentado por sus capacidades de participación material e intangible basadas particularmente en sus posibilidades económicas y de poder

blando, pero esta participación es de naturaleza estática, en lugar de adaptarse al dinamismo de la realidad internacional para responder de manera efectiva a las nuevas demandas y amenazas del nuevo contexto global. La UE debe superar la introspección que en estos últimos años ha causado la crisis financiera para que, una vez superadas internamente las disfuncionalidades económicas, pueda aprovechar a nivel internacional sus potencialidades como economía regional consolidada.

La incursión en la sociedad internacional de nuevas potencias emergentes, como China y Brasil, conduce a un cambio en la arquitectura de la gobernanza global y a la incorporación de valores estado-céntricos de naturaleza westfaliana que dificultan un multilateralismo eficaz y un gobierno de la globalización. Estas nuevas dinámicas deberían conllevar un cambio en la

percepción y perspectivas de la UE en torno a las relaciones y su papel como actor internacional. Los cambios geoeconómicos y geopolíticos en la gobernanza global dan una oportunidad para que la UE juegue su rol consolidado de potencia normativa brindando espacios para la creación de redes no solo interestatales sino sociales con miras a la construcción de un sistema internacional que hasta ahora ha mantenido su *status quo* basado en los valores del respeto por los derechos humanos, la libertad, la democracia y el mantenimiento de la paz, incorporando las nuevas lógicas de poder imperantes en este mundo en constante cambio.

De esta manera, a corto plazo la UE debe consolidar internamente su proyecto político, hacerlo más sólido y con un compromiso firme de los actores integrantes para compartir tanto los beneficios de este proyecto regional, como los costos que el mismo genere no solo a nivel económico sino también político. Resultado de la misma será una división del trabajo y una coordinación de intereses para construir lo que Barbé (2012, p. 101) señala como la consolidación de una *voz única en el exterior*.

Existe una gran confusión en torno a la definición de los intereses comunes que propician un déficit de actuación en el ámbito internacional. Temas como la relación con Rusia, EE.UU. o China plantean interrogantes y dificultan una acción conjunta que, al final de cuenta conduce a la acción unilateral de los Estados en el establecimiento de acuerdos bilaterales opacando la función aún en construcción del Servicio Europeo de Acción Exterior.

El éxito internacional de la UE ha sido causado por la atracción que su modelo supranacional ha tenido en el mundo. Por tanto,

mantener y fortalecer ese prestigio internacional es una de las tareas pendientes que tiene que realizar la UE para lograr la relevancia internacional, ya que no solo basta con ostentar capacidades materiales e intangibles, sino que es necesario lograr incidir en la construcción institucionalizada del nuevo sistema internacional basado en la legitimidad que brinda su actuación.

En definitiva, es necesario *re-europeizar Europa* dotándola de mayores mecanismos de coherencia, cohesión y cooperación política inclusiva e integral en busca del bien general a pesar de que se deriven costos por dicha integración que ciertamente serán menores respecto al beneficio futuro que podría resultar, tal como en su momento imaginaron los padres fundadores europeos. Tener siempre presente en este proceso de re-europeización que la moneda es solo un instrumento, mas no el fin en sí mismo, por lo que es indispensable no basar exclusivamente las relaciones en la monetización de la política.

REFERENCIAS

- Abellán L. y Pérez C. (2013). El populismo se consolida como refugio político de la crisis. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/12/actualidad/1381607684_144429.html
- Aldecoa, F. (2003). La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el tratado constitucional. En *vii Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*. Área VII, Política Internacional Grupo de trabajo 29. Gobernanza global. Recuperado de <http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/>

- congreso_07/area06/GT29/ALDECOA-LUZARRAGA-Francisco(UCM).pdf
- Amsden, A. H. (2001). The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. New York: Oxford University Press. Recuperado de <http://www.elgermen.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/Amsden-The-Rise-of-the-rest.pdf>
- Arenal, C. (2001). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz*. Vitoria: Universidad del País Vasco - Servicio de Publicaciones.
- Barbé, E. (2012). La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio. *Revista cidb d'Afers Internacionals*, 100, 91-112.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Closa, C. (2011). La Unión Europea: un actor global en un mundo en cambio. En Mallo, T. y Sanahuja, J. (cords.). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Cox, R. W. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay on method. En Gill, S. (ed.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge Studies in International Relations*, 26. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Global Strategy (2013). *Towards a European global strategy securing European influence in a changing world*. European Global Strategy Project. Resumen ejecutivo. Real Instituto Elcano, Madrid. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8b9bce804fc8bac480bbcacba746acc/EGS_ExSum.pdf?MOD=AJPERES
- Gonzales, F. et al. (2010). Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la ue en 2030*. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Reflection_es_web.pdf
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Martínez de Rituerto, R. (septiembre, 18, 2008). *Ideas para lograr "un auténtico actor global"*. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2012/09/18/actualidad/1347995012_341095.html
- Molina, I. y Olivé I. (2011). *iepg: un índice para medir la posición de los países en la globalización*. ARI 91/2011. Madrid: Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/indiceelcano-presenciaglobal/ari91-2011
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. En *German Institute of Global and Area Studies (giga) research programme: Dynamics of violence and security cooperation*. Working Paper, 30. Recuperado de www.giga-hamburg.de/workingpapers
- Nye, J. (2003). *La paradoja del poder americano*. Madrid: Taurus.
- O'Neill, J. (2001). Building Better Global Economic BRICS en *Global Economics Paper No: 66*. Goldman Sachs Global Economics. Recuperado de <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>
- Olivé, I. (julio 4, 2013). La des-occidentalización del mundo. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2013/07/03/opinion/1372864747_250084.html

- Reppert-Bismarck, J. (junio 28, 2008). Why Pigs Can't Fly. en *Newsweek Magazine*. Recuperado de <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/06/28/why-pigs-can-t-fly.html>
- Sanahuja, J. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista cidb d'Afers Internacionals*, 101, 27-54.
- Sanahuja, J. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea. En Quel, L. *et al.* (coord.). *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria: Universidad del País Vasco - Servicio de Publicaciones.
- Steinberg, F. (2013). *Europa y la Globalización: de amenaza a oportunidad*. Documento de trabajo 7/2013. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria.
- Wilson, D., Trivedi, K., Carlson, S. y Ursúa, J. (2011). The BRICS 10 Years On: Halfway Through The Great Transformation. *Global Economics Paper*, 208. Goldman Sachs Global Economics. Recuperado de <http://blogs.univ-poitiers.fr/o-boubaolga/files/2012/11/Goldman-Sachs-Global-Economics-Paper-208.pdf>
- Wilson, D. y Purushothaman, R. (2003). Dreaming with BRICS: The Path to 2050. *Global Economics Paper*, 99. Recuperado de <http://www.goldman-sachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>

Recursos electrónicos

- Declaración de *Laeken* sobre el futuro de la Unión Europea de 2001. <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>
- Declaración de *Robert Schuman*, 9 de mayo de 1950. http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm
- Eurobarómetro. Base de datos. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index.cfm?lang=en
- Índice Elcano de Presencia Global 2012. Base de datos. <http://www.iepg.es/bbdd/bbdd.php>



AGENDA GLOBAL

Implementing space technology into sustainable development and resilience theory

Ciro Arévalo Yepes

Mateo Arévalo Botero

Implementing space technology into sustainable development and resilience theory

Ciro Arévalo Yepes

Presidente del Grupo Regional de América Latina y del Caribe de la Federación Astronáutica Internacional (iaf)

ciraarevalo1@yahoo.com

Mateo Arévalo Botero

MA/Universidad de St. Andrews, Escocia. US Congressional Intern.

mateo.arevalo.botero@gmail.com

Sustainable development is a relatively recent concept that started to be used in the early 1980s. In 1983, the United Nations General Assembly created the World Commission on the Environment and Development. As a result, the Commission recognized that “many critical survival issues are related to uneven development, poverty and population growth. They all place unprecedented pressures on the planet’s land, waters, forest and other natural resources, not least in developing countries”. The report focused on the importance of the principle of intergenerational equity- namely, that we must take into account the uncomfortable notion that unborn generations may pay for our environmental excesses for lifetimes to come. It also outlined common but differentiated responsibilities that succinctly defined

sustainable development as “development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.

Today the concept of sustainable development and its corollaries have been incorporated into hundreds of international economic, environment, and development-related treaties and instruments: even so, many would acknowledge that the concept has just barely started making inroads into our political and economic culture.

Two more recent initiatives may help illustrate how sustainable development is envisioned today, at the highest multilateral level. The most recent major global conference on the topic – Rio+20, which took place in June of 2012, –concluded that sustainable

development could be achieved by promoting sustained, inclusive, and equitable economic growth, creating greater opportunities for all; reducing inequalities; raising basic standards of living; and fostering equitable social development and inclusion. It was further suggested that the promotion of an integrated, sustainable management program of natural resources and ecosystems must become a key factor to support *inter alia* economic, social, and human development while facilitating ecosystem conservation, regeneration, restoration, and resilience in the face of new and emerging challenges.

The results of Rio+20 were set forth in a document – “*The World We Want*” – which reaffirms the commitment of the international community to the Hyogo Framework for action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities (UNISDR). Environmental disasters continue to affect global society, and thus the call has been made for additional action by the United Nations and other international organizations, as well as states at the national, regional, and sub-regional levels (with critical support given by international financial institutions and civil society). The participation of these many actors is necessary to accelerate the implementation of the Hyogo Framework and to achieve its goals.

The document calls for a new sense of urgency in addressing disaster risk reduction and building of resilience to disasters in the context of sustainable development and po-

verty eradication; whenever appropriate, this strategy should be integrated into policies, plans, programs, and budgets at all levels, and should be considered within relevant future frameworks (especially as a new development agenda will begin in 2015).

Rio+20, as well the post-2015 development agenda, advocates bringing into the mainstream the consideration of the socio-economic impacts and benefits of the conservation and sustainable use of biodiversity and its components, as well as of ecosystems that provide essential services, into relevant programs and policies at all levels; in accordance with national legislation, circumstances, and priorities. The process of Rio+20 encourages investments through appropriate incentives and policies, which support the conservation and sustainable use of biodiversity and the restoration of degraded ecosystems, all seen as consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations.

As an immediate follow-up to Rio, in July of 2012, the UN Secretary General appointed a High-Level Panel of Eminent Persons¹ on the Post-2015 Development Agenda, which produced a report entitled “A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development” (Naciones Unidas, 2013) which outlines five transformational shifts, applicable to developed and developing countries alike, including a new Global Partnership as the basis for a single,

¹ For the Latin America and Caribbean region: Vanessa Petrelli Correa (Brazil); Maria Angela Holguín (Colombia); Gisela Alonso (Cuba) and Patricia Espinosa (Mexico)

universal post-2015 agenda that will deliver this vision for the sake of humanity.

From all the preceding, we may extract that the concept of sustainable development includes a need for balanced integration of social equitability, inclusive and sound economic growth, and protection of environmental features and habitats. We may also deduce that the previous elements rely to an extent on a fourth component dealing with security and peace. We may also emphasize the fluid, dynamic nature of the concept. According to the High-Level Panel on Global Sustainability, sustainable development is not a destination *per se*, but a dynamic progress of adaptation, learning, and action. It is a process of recognizing, understanding, and acting on interconnections of a wide variety between the economy, society, and the natural environment².

It is here that we may begin to explore the idea that space applications- whether in the field of scientific research or pathbreaking technologies used by the public or private sectors- can make a unique contribution to the efforts of humankind to promote sustainable development in all countries and regions of the world. After all, information and communication infrastructure is a fundamental element of development in any nation, and space technology is a key tool for gathering information at a global level, with the universal coverage to reach extremely remote areas as well as crowded metropolises.

Information obtained from space, and derived from geospatial data, provides essential

inputs for decision-making in areas such as disaster management and emergency response. The potential value of such data for use in a wide range of applications had been predicted even prior to the beginning of the Space Age, and was confirmed following the successful launch and operation of the first remote-sensing satellites. As commercial and state-owned satellite technology began to expand beyond the original spacefaring pioneers to the rich world and gradually to developing nations, the suite of economic advantages came to be ever more widely appreciated.

In the area of trade & commerce, for instance (a necessary consideration in any discussion of sustainability) space-based technologies have served to assist international cooperation aimed at improving productivity, commodity diversification and competitiveness, entrepreneurial capacity, and improved transportation infrastructures.

One of the most interesting related developments is the recent inclusion of space security to the World Economic Forum (WEF) by creating a Global Agenda Council on Space Security. The council will focus on better defining the contribution of space industries and technologies to the global economy, and improving the state of the world through the promotion of “resilient dynamism”. This economic capacity-building may serve to enhance the ability of poorer developing countries to achieve the Sustainable Development Goals (Post-2015/UN Development Agenda), as

² Letter from the co-Chairs of the High-level Panel on Global Sustainability to the Secretary-General of the UN.

horizontal prosperity may be defined as a key factor in the health of any nation³.

We may also determine that where space applications are introduced to sustainability issues, it is as a technology that can be leveraged into invaluable data for community-interest professionals ranging from urban planners to geologists to disaster workers. In that regard, satellites are particularly suitable to improve the resilience of socio-ecological systems, as demonstrated in the following select cases:

SUSTAINABLE DEVELOPMENT MAY BE COMPLEMENTED BY SPACE- BASED INFRASTRUCTURE FOR SOUND ECONOMIC GROWTH

The economic dimension of sustainable development is very much related to the eradication of poverty. In the Latin American region, for example, statistics forecast a sharply rising population, reaching 177 million people as of 2010. 884 million people in the world still do not have access to safe drinking water and 2.6 billion people lack basic sanitation services, such as toilets or latrines. A leading priority in low income countries is to find the means to enhance water, energy, and food security. Current and prospective satellite technology might provide some innovative new methods to approach this area- even so, there are severe and binding limitations. This paper does not seek to suggest that there is any high-tech replacement for the hard work of confronting

these awful and titanic lacunae of neglect directly: the chief challenge, as Acemoglu & Robinson point out, lies with the direct provision of basic services and infrastructure by responsible and accountable local and state authorities (Acemoglu & Robinson, 2012). Yet space-based technologies may offer an array of indirect but complementary options to help meet the complex, inter-related challenges of sustainable development, a means that has the potential advantage of application and deployment on a truly global scale.

Energy

Development that relieves poverty relies in large part upon access to energy. At the global level, 1.3 billion people have no access to electricity; consequently, their educational, agricultural, business, and industrial activities are severely compromised. Half of the world population has no access to clean cooking fuels, relying instead upon such basic energy sources as wood, coal, and biomass to fuel cook stoves and to heat their homes. According to the World Health Organization (WHO), two million people are killed by diseases caused by indoor pollution. As a tool for detecting natural energy resources, satellite data is increasingly used for planning new alternative energy power sites, such as the positioning of eolic generators and locating the ideal areas for solar panels to maximize their output.

³ The United Nations System Task Force on the Post 2015 Development agenda has presented its report to the Secretary General of the United Nations entitled "Realizing the Future We Want for All". In this report there are many areas where space-based technologies and data are of crucial importance for sustainable development.

On the conceptual plane, and over the long term, satellite technology might develop a different high-tech response to energy demands on Earth: space-based solar power (Sbsp or SSP for short). First envisioned in the 1941 short story “Reason” by Isaac Asimov, SSP has attracted the intermittent interest of engineers and policymakers since the 1960s, only recently making the jump to a concept that is within the medium-term reach of current technologies.

In a concept investigation paper published for NASA, Space Studies Institute Senior Advisor John Mankins suggests that fully executed SSP might be able to deliver “power on demand” to 90% of the world’s population (Mankins, 2012). Though initial research has been carried out by Russia, Japan, and the United States, the development costs of comprehensive space infrastructure are currently seen as too prohibitive for SSP to be a feasible project. In addition, most cost-benefit ratio analyses, including a recent report by the International Energy Agency, show a distinct preference for earth-bound solar thermal energy and solar photovoltaic energy for a far more effective allocation of resources (IEA, 2011). Several reputed scientists, including the SpaceX entrepreneur Elon Musk, have questioned the inefficient conversion rate of such a system (Doyle, 2012). If, however, future decades see a significant change in space budgetary dynamics, coupled with large-scale investment in orbital building projects with a large fleet of satellites that require refueling, SSP may gain in potential as a rewarding solution to sustainable energy problems, even if it is not a cost-effective application at present.

Food Security

Food Security covers three dimensions: availability, access, and utilization, in order to obtain social, political and economic stability. Precision Agriculture is an innovative way to handle the food production system, since it provides information to the farmers who want to know the right amounts of water, chemicals, pesticides, and herbicides they should use, as well as precisely where and when to apply them. Thanks to the combination of remote sensing data with GIS and GPS software tools – as well as the use of on-tractor variable rate technologies – farmers no longer need to treat a field of crops as one homogeneous unit. India, for example, launched the RISESAT, a specialized satellite solely dedicated to rice production, a staple crop that feeds two-thirds of the global population.

The allocation of precise crop amounts to seed in each portion of the field is calculated to maximize efficiency, rather than by uniform seed broadcasts over non-uniform fields. Perhaps more significantly, this method can reduce the negative environmental impact of chemical runoff from farms. Additionally, rather than guessing about a crop’s *potential* need for water based upon weather variables, farmers can use remote sensors to measure how much water their crop is actually using, and this would give them a more accurate measure of how much more water is needed (Moran, 2000, pp. 1-10).

One of the main obstacles to the broad use of space-derived technologies in agriculture is the cost of the individual images as well as selecting the most relevant data. One good

example of the effective sharing of space data information in precision technologies is that given by Colombian sugar growers, who have excelled in their collective use of GIS systems for recordkeeping and data mining. When farmers sell sugar cane, 0.55% of the value of the crop goes to Cenicaña (Centro de Investigación de la Caña de Azúcar of Colombia) to fund sugar cane research and outreach programs. Records for nearly every sugar cane field in the Valle del Cauca are kept and used to source this information to judge the impact of varieties, planting and harvesting dates and methods, and fertilization techniques. This information is kept in a web-accessible database for query and interpretation by member growers and mills (Cenicaña, s. f.).

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SHOULD HAVE A POSITIVE GLOBAL ENVIRONMENTAL IMPACT

Space-based capabilities can be used to protect and manage the impacts of the global ecosystems interaction by developing large environmental systems, including the Eye on Earth Network and the Global Earth Observation System of Systems (GEOSS). Regional and inter-regional efforts are taking place to collect environmental data, which are vital to implement the Rio+20 recommendations on climate change.

Space agencies are supporting better monitoring and mitigation of climate transformation and their impacts on the environment

(IAA, 2010). The need to reinforce institutions such as the Group on Earth Observations (GEO) and the Committee on Earth Observation Satellites (CEOS) should include an international commitment of the continuous long-term availability for all nations without discrimination on economic grounds of all dependent Essential Climate Variables⁴; and the elaboration of a GEO Data Sharing Principles agreement acceptable for all parties.

Coastal ecosystems

The coastal littorals that border our oceans boast some of the most biologically diverse ecosystems on the planet, as well as some of the most concentrated population densities of humans. About 40% of the world's population lives in a 100 km wide strip along the coast, which constitutes only 20% of Earth's total surface. In certain cases, over-exploitation of the mining sector, combined with an enormous and expanding population – as shown, for example, on the Colombian Caribbean coast – inevitably inflict a great pressure on coastal resources.

A large number of coastal habitats in various regions of the world – especially fragile ecosystems like coastal wetlands, mangroves, and coral reefs – are in danger of being destroyed through overexploitation of resources, pollution, sedimentation, and erosion, in addition to urban and industrial development and tourism activities. The sustainable management of these coastal zones is clearly one of

⁴ As defined by the Global Climate Observation System (GCOS).

the main challenges that humanity faces at the outset of the 21st century (Santos, 2011).

The physical interdependencies of ecosystem countries require new eco-system focused management and related institutional frameworks based on information, data analysis and research based policies and programs of action. The main challenge for adequate responses has always been the lack of adequate data and information and related research and analysis.

Natural disasters

One concept that is increasingly used in association with the challenges of sustainable development is *resilience*. According to a consensual multilateral opinion expressed in COPUOS, resilience of an adaptive complex system may be defined as the measure of its ability to absorb changes, such as perturbations or disturbances, and still continue to function. It is a flexible term with a wide range of potential subjects- households, small towns, or states-whose ability to “successfully” withstand hazards, risks, or stresses of any conceivable sort is the subject under consideration. As Pelling & High put it, the adaptations implemented to enable better resilience can range from “infrastructural, technological, administrative, organizational, legal or legislative, regulatory, or financial [measures]” (Pelling and High, 2005). The related term adaptive capacity relates to “experimenting and learning to foster innovative solutions to complex social and ecological systems” (Randolph, 2012, p. 128).

For example, we can consider the resilience of a socio-ecological system to natural

disasters, such as geophysical extreme events, including earthquakes, tsunamis and volcanic eruptions, as well as meteorological events (including hurricanes, tornadoes and tropical cyclones) and climatological events (including extreme temperatures, heat waves, droughts and forest fires). The area of disaster management is in fact the field in which resilience has gained the most traction recently (Bohórquez-Tapia and Eakin, s. f., p. 153).

Satellite communications are becoming essential in disaster mitigation and relief operations. Some of the main natural disasters that have occurred in the last few years, such as the 2004 tsunami in Japan, demonstrated that satellite communications are vital in situations where ground-based infrastructures have been destroyed and rendered nonoperational. The invaluable services that satellites perform in this critical area will be increasingly relied on, as the scale, frequency, and intensity of climatological and meteorological events shall be set to rise with the cumulative process of climate change over and beyond the next century. Tompkins & Adger note that even if climate change may be a gradual process in some senses, sharp spikes in extreme weather events are to be expected at unpredictable intervals, and should factor in to any natural hazards mitigation planning (Tompkins and Adger, 2003, p. 133).

Global navigations satellite systems (GNSS) are being used to enhance the safety and effectiveness of transportation by land, sea, and air. With their extremely high accuracy, global coverage, all-weather capability, and usefulness at high velocity, GNSS applications support and improve emergency response and disaster

reduction. At the UN level, the General Assembly has created the UN-SPIDER that conducts program activities related to knowledge management, horizontal cooperation, and capacity building for both disaster risk-reduction and emergency response. Over the long term, such integrated approaches may help solve what is termed the disaster-relief-disaster syndrome (D-R-R-D), whereby vulnerable communities take little heed of preventative mitigation and rebuild in a fashion that is highly exposed to another disaster: a pattern that modern disaster relief agencies, including FEMA, attempt to remedy through a variety of approaches (Randolph, 2012, p. 133).

At present, a good example of regional cooperation on disaster management is the Mesoamerican Regional Visualization and Monitoring System (SERVIR) based in Panama City, which provides support for monitoring the environment to assist local officials in responding faster to natural disasters. Within Central America and the Caribbean, the SERVIR team at the Water Center for the Humid Tropics of Latin America and the Caribbean (CATHALAC) has, to date, responded to over twenty natural disasters and ten environmental threats across the region.

CATHALAC's team has also developed a geospatial portal that provides improved access to regional data and metadata. "The Honduras earthquake in May 28, 2009, was a perfect example of SERVIR at its best," says Emil Cherrington, Senior Scientist at SERVIR's regional operational facility at CATHALAC in Panama. "It was like a chain reaction. People from agencies

and organizations in several countries worked together after the earthquake to pinpoint precise locations where support was needed" (NASA). As a result of the successful inter-regional cooperation of the SERVIR project in Central America, an African node is being established in Nairobi, Kenya.

The SERVIR case demonstrates that, despite the tragic and egregious failures of planning during the course of the 2004 South Asian Tsunami, there is hope that with careful and judicious preparation, high-level intervention can succeed in disseminating urgent information to vulnerable developing regions quickly and efficiently- in effect, to succeed in its role, which is in essence about effective communication. In a field traditionally associated with "top-down, techno-economic planning" satellite assistance greatly enhances the availability of rapidly updated physical information in a dynamic disaster environment, and permits much more sophisticated and knowledgeable response plans. They may even play a small part in the sometimes neglected role of local communities to strengthen their adaptive capacities, using localized methods such as community based disaster preparedness (CBDP)-used successfully in the Philippines, and where mapping plays a role in citizen risk appraisal exercises- and participatory vulnerability assessment (PVA). Both methods are designed to synergize well with broader sustainable development strategies and the emerging concept of resilience, and where local and community-based action can be assisted by high-tech reconnaissance (Randolph, 2012, p. 137).

SUSTAINABLE DEVELOPMENT ASSURES SOCIAL EQUITABILITY

Space-based capabilities can greatly assist developing countries in narrowing the digital divide, creating digital opportunities, and promoting information and communication tools to build new governance for sustainability aimed to eradicate poverty. Like cellular phones- a related, wildly successful communications technology- satellites may offer a limited but important scope to “leapfrog” structural impediments in developing countries to deliver cutting-edge economic, educational, and health applications to those who need them in spite of poor local infrastructure. Telemedicine is one innovative area– the de-isolation professional care tool used to strengthen health systems in developing countries – and is now employed by the Medical Missions for Children Global Distance Learning Network. (GDLN) These projects can connect more than 100 hospitals simultaneously.

Humanitarian Telemedicine

Telemedicine allows transferring expertise rather than people, which is important in rural areas of developing countries where the distance to a hospital, and the effort to get there, might pose a significant challenge and, in itself, often poses significant health risks. By using space-related technologies, medical staff can provide from their hospitals or medical centers expertise to remote areas, for example

tele-consultations and tele-diagnostic services. In another context, it is important in the sense of ‘teaching the teachers,’ and educating local health workers, who may then become instructors and pass on their skill set, thereby creating self-reinforcing virtuous circles of knowledge dissemination in previously semi-isolated communities.

For example, the Pan-American Telemedicine Network Project (PATN), sponsored by the International Telecommunications Union (ITU) and Hopitaux Universitaire de Geneve (HUG), provides tele-consultations using an integrated system capable of managing patients, storing and forwarding medical records and images, and providing second opinions to remote patients. The system is in compliance with international standards in medical imaging and Electronic Medical Records (EMR), facilitating interoperability and exchange of patient information⁵.

Tele-education in remote areas: education for refugees

The largest refugee camp in the world is located in Dadaab, in North-Eastern Kenya, 100 km from the Somali border. More than 500,000 refugees reside here, many of them displaced by the civil war taking place in southern Somalia. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has been working to provide not only food and healthcare for the camp’s residents, but also educational opportunities for its more than 80,000 young people.

⁵ See www.itu.int/net/ITU-D/CDS/gq/generic/asp-reference/gq

To achieve this, they have been integrating solar-powered technologies to support ICT delivery in the 39 primary and secondary schools and four vocational centers in the camp (eLearning Africa).

CONCLUSIONS

One of the more original recent public education initiatives that manages to showcase a combination of climate change, sustainable development, and satellite data has been the 2011 award-winning educational computer game *Fate of the Earth*, designed in collaboration with Oxfam and built with climate change modeling by Professor Myles Allen, head of the Climate Dynamics group at Oxford University⁶. The premise is straightforward: taking a satellite view of the Earth, the player is asked to enact region-based policies that will help avert catastrophic climate change over the next 200 years, and complex computer models proceed to calculate impact at five year intervals, often with unexpected results. The immense difficulty of implementing policies powerful enough to arrest traumatic upheaval- which include critical water shortages, agricultural failure, toxic environments, refugee crises and political turmoil- is sobering, and vividly illustrate for the layman the scale of the challenges policymakers, scientists, and vulnerable communities the world over face over the coming decades. Also revealing about the game is the secondary role emerging technologies play:

they may help as an auxiliary mitigating force against climate change, but can only be truly effective within a larger framework of decisive socio-economic reforms, and a cultural paradigm shift away from the culture of consumption prevalent today as the most prestigious and desirable model of society.

All this serves to show that sustainable development, in all its complexity as a holistic, long-term approach to find lasting solutions to our socio-economic problems, is “a unique platform for the state of the world” as the debate in the World Economic Forum/ Global Agenda Council on Space Security put it. It is one of the best avenues to provide a context on how to respond to the social, economic, environmental, and institutional challenges the world is facing. It is, in fact, a process where according to our specialty and particular preoccupation, we are free to emphasize the subfield that interests us the most, making it a broad church that welcomes a diverse workforce.

In addition to contributing to this emerging, critical field, space-based technology may also offer some overlap with the complementary and nascent question of resilience. With some creativity and flexibility of mind, more applications for space-based tools will surely be found, and the visibility of the role of space applications for the post-2015 development agenda will be set to increase.

From a technical perspective, more can be done to facilitate and expand the role of satellites. Some proposals concern the need

⁶ The computer game was originally inspired by the BBC's popular *Climate Challenge*. See <http://www.fateoftheworld.net/about>

to establish sustainable national spatial data infrastructures; the enhancement of autonomous national capabilities in the area of space-derived geospatial data, including the development of associated infrastructure and institutional arrangements. These are, and remain, key components to harnessing space-derived data for sustainable development.

Engaging in and expanding international cooperation in the area of space-derived geospatial data, and increasing awareness of existing initiatives and data sources, are fundamental to achieve the Millennium Development Goals, as well as being prepared for the post-2015 development agenda. In addition, it is crucial for public and private entities to support the United Nations in its efforts to access and use geospatial information, in its mandated programs to assist all.

To achieve sustainable development, we need to reinforce an effective framework of institutions and decision-making processes under a new global governance umbrella. If we want to anticipate the new type of challenges and crisis we are facing, then we must overcome the legacy of fragmented institutions established around single issues, “silo” deficits, or both. Such ephemeral concepts as leadership and political will are integral to overcome the lack of understanding of the environmental challenges we face. An appreciation of the utility of space-derived data in this context follows as a logical subsequent step.

The importance of space technology based data, *in situ* monitoring, and reliable geospatial information for sustainable policy-making, programming, and project operations should be reinforced. In fact, it would not be

a stretch to view sustainable development and space applications as ultimately complementary. A green socio-economic approach that pledges to take into account planetary climate change in designing and building long-term industries, transport, and energy infrastructure can only benefit from data-collecting instruments that are also planetary in scope. In that sense, satellites and green technologies may both be popularly perceived as “industries of the future” that will gain in traction and sophistication over the course of the 21st century.

REFERENCES

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. London: Profile Books.
- Arévalo, C. (2010). Hacia una política espacial de las Naciones Unidas. En General Assembly of the United Nations. *Committee for the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS)*. Document A/AC.105/L.278. Document prepared in the role of president of COPUOS 2008-2009.
- Arévalo, C., Froelich, A., Martinez, P., Peter, N., Suzuki, K. (2010). The need for a United Nations space policy. *Elsevier/Space Policy*, 26, 3-8. Recuperado de: www.elsevier.com/locate/spacepol
- Arnould, J. (2011). *Icarus' Second Chance: The Basis and Perspectives of Space Ethics*. Vienna-NewYork: SpringerWien.
- Bohórquez-Tapia, L. A. & Eakin, H. (s. f.). Conflict and Collaboration in Defining the ‘Desired State’: The Case of Cozumel, Mexico. En Collaborative Resilience: Moving Through Crisis to Opportunity. Centro de Investigaciones de la Caña de azúcar de Colombia. Recuperado de: <http://www.cenicana.org>

- Christol, C. Q. (1991). *Space Law: Past, Present, and Future*. Deventer: Kluwer.
- Contribution of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space to the United Nations Conference on Sustainable Development: Harnessing space-derived geospatial data for sustainable development. General Assembly Doc. A/Ac.105/993. Recuperado de: www.oosa.unvienna.org
- Doyle, K. (2012). Elon Musk on SpaceX, Tesla, and Why Space Solar Power Must Die. *Popular Mechanics*. Available from: <http://www.popularmechanics.com/how-to/blog/elon-musk-on-spacex-tesla-and-why-space-solar-power-must-die-13386162>
- eLearningAfrica. ElearningAfrica 2014. Available from: <http://www.elearning-africa.com>
- Goldstein, B. E. (ed.) (2012). *Collaborative Resilience: Moving Through Crisis to Opportunity*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- International Academy of Astronautics (IAA) (2011). *Summit Declaration*. Available from: http://iaaweb.org/iaa/Communication/IAA_Summit_Declaration.pdf
- IEA (2011). *Solar Energy Perspectives: Executive Summary*. Available from: <http://www.iea.org/Textbase/npsum/solar2011sum.pdf>
- Jodoin, S. & Cordonier Segger, M. C. (eds.) (2013). *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*. New York: Cambridge University Press.
- Lele, A. (ed.) (2012). *Decoding the International Code of Conduct for Outer Space Activities*. Washington: Pentagon Press.
- Mankins, John C. (2012). *sps-alpha: "The First Practical Solar Power Satellite via Arbitrarily Large Phased Array"* (A 2011-2012 NASA NIAC Phase 1 Project). Available from: http://www.nasa.gov/pdf/716070main_Mankins_2011_PhI_sps_Alpha.pdf
- Moran, M. S. (2000). Technology and techniques for remote sensing in agriculture. *Assoc. Appl. Biol. and Rem. Sens. Soc.// Conf. on Remote Sensing in Agriculture*.
- Naciones Unidas (2013). *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. Available from: <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>
- NASA (s.f.). *Science News*. Recuperado de: www.science.nasa.gov/science
- Pelling, M. & High, C. (2005) Understanding adaptation: What can social capital offer assessments of adaptive capacity? *Global Environmental Change* (15), pp. 308-319.
- Randolph, J. (2012). Creating the Climate Change Resilient Community. En Goldstein, B. E. (ed.). *Collaborative Resilience: Moving Through Crisis to Opportunity*. S. d.
- Rathgeber, W., Schrogl, K. & Williamson, R. A. (eds.) (2010). *The Fair and Responsible Use of Space: An International Perspective*. Vienna-NewYork: SpringerWien.
- Santos, F. D. (2011). *Humans on Earth. From Origins to Possible Futures*. S. d.
- Tompkins, E. L. & Adger, W. N. (2003). *Defining response capacity to enhance climate change policy. Working Paper 39*. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research.
- UNISDR. (s. f.). *Hyogo Framework for Action (hfa)*. Available from: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

VI

COOPERACIÓN Y DESARROLLO

**Coherencia de políticas para el desarrollo
y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para
una convergencia analítica**

Natalia Millán Acevedo

Guillermo Santander Campos

**La agenda post 2015: desafío de resiliencia
que reorienta la cooperación global**

Erli Margarita Marín Aranguren

Juan Carlos Lozano Herrera

Coherencia de políticas para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia analítica

Natalia Millán Acevedo

Universidad Complutenses de Madrid

natalia.millan@icei.ucm.es

Guillermo Santander Campos

Universidad Complutenses de Madrid

guillermosantander@icei.ucm.es

INTRODUCCIÓN: GLOBALIZACIÓN, INTERDEPENDENCIAS Y CAMBIOS EN LA AGENDA DE DESARROLLO

La dinámica globalizadora ha generado cambios orgánicos en las organizaciones de las sociedades contemporáneas. Tras el fin de la Guerra Fría se han acelerado los procesos de interrelación, integración e interconexión, creando densas redes económicas, financieras, comunicacionales, de significados simbólicos y culturales, en buena parte del mundo contemporáneo. Este hecho ha profundizado los crecientes fenómenos de transnacionalización e interdependencia en diversos ámbitos de las dinámicas sociales, políticas, económicas

y culturales en diferentes escalas (locales, nacionales, regionales y globales) (Castells, 1997; Keone y Nye, 1988; Kaul *et al.*, 1999; Giddens, 1967).

El fenómeno de globalización se encuentra estrechamente vinculado con los procesos de creciente transnacionalización e interdependencia que han generado cambios estructurales en las relaciones sociales y en la distribución del poder en diversos ámbitos de las organizaciones humanas (Strange, 1998; 2001). Así, las relaciones de interdependencia siempre suponen un “coste” para los actores involucrados, aumentando tanto la vulnerabilidad entre estos como los potenciales beneficios de la cooperación entre Estados. De esta manera,

el concepto de “coste” es fundamental para entender la política de la interdependencia; solo existe interdependencia mientras las relaciones de intercambio supongan tanto un coste como un potencial beneficio para los actores implicados (Keohane y Nye, 1988).

El incremento de las interdependencias ha generado una densa red de transformaciones que, en diferentes escalas y desde diversas dimensiones, están modificando las organizaciones humanas, las relaciones de la ciudadanía con sus Estados soberanos, las interacciones entre los Estados y el rol de actores transnacionales no estatales en el sistema internacional (Kaul *et al.*, 1999; OCDE, 2011). Si bien históricamente los fenómenos de interdependencia son elementos relevantes en las dinámicas de la sociedad internacional, es a partir de la segunda mitad del siglo xx cuando las interdependencias adquieren un carácter transformador y a la vez constituyente del proceso de globalización. Estas dinámicas se establecen como efectos integrales de la globalización, siendo extremadamente complejo diferenciar entre ambos fenómenos (Del Arenal, 2009; Nye, 2003).

Las nuevas estructuras en que se configura la sociedad internacional remiten a un vasto conjunto de transformaciones que retratan una profunda recomposición de la naturaleza, la estructura y las fuentes de poder, la cual se manifiesta en diversas transformaciones en las relaciones entre los actores de la sociedad internacional (Strange, 1998). La globalización puede entenderse como una transformación lenta, posrevolucionaria y epocal del sistema de equilibrio del poder y sus reglas: “somos testigos de una de las transformaciones más

importantes en la historia del poder” (Beck, 2004b, p. 92).

Esta nueva realidad internacional ha dado paso a la construcción de una agenda más amplia, compleja y comprehensiva de las prioridades internacionales que trascienden la agenda “dura” de seguridad y las cuestiones puramente económicas (Alonso y Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2009). Así, se produce un proceso de “humanización” de las relaciones internacionales, donde la globalización abre oportunidades colectivas e individuales para el empoderamiento de los individuos que ya no son solo receptores sino que ahora generan información con incidencia global (Del Arenal, 2010). Dentro de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales, humanas y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda clave en el escenario internacional (Alonso y Sanahuja, 2006).

Dentro del contexto de cambios globales mencionados, las fronteras entre el Norte “rico” y el Sur “pobre” se van desdibujando para dar paso a una realidad más heterogénea y compleja donde coexisten diversos tipos de Estados que, sin responder a la categorización tradicional de “Norte/Sur” o “países desarrollados/en desarrollo”, se están transformando en actores referentes que ostentan importantes cuotas de poder en el sistema internacional (Sanahuja, 2008).

Los países en desarrollo presentan actualmente notables diferencias en sus estructuras económicas, riqueza per cápita, población, distribución de la renta y capacidades políticas

e institucionales. Así, el concepto “Sur” comprende una amplia diversidad de países con intereses, capacidades y agendas divergentes que responden a una nueva realidad internacional muy alejada de las conceptualizaciones tradicionales que los agrupaban bajo la categoría de “países en desarrollo” (Alonso *et al.*, 2010; Alonso, 2012). Y algo similar ocurre con el concepto “Norte”, bajo el que se aglutinan una serie de países con relevantes diferencias políticas, culturales, económicas, sociales e institucionales. Por ello, la categorización “Norte/Sur”, que disgregaba a los países en “pobres” y “ricos” o “desarrollados y “en desarrollo”, parece convertirse en un marco conceptual desfasado para entender los cambios estructurales generados en la distribución del poder y la complejidad de las relaciones entre actores de muy diversa naturaleza que se producen en la nueva sociedad internacional (Millán, 2012b).

Bajo este contexto, y desde una perspectiva cosmopolita, el presente trabajo analiza la importancia de la integración del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) a la agenda de los países en desarrollo y a las prácticas de la cooperación Sur-Sur. Con este propósito, luego de esta introducción, el segundo apartado analiza la doctrina cosmopolita como marco conceptual para comprender el problema de la CPD y la cooperación Sur-Sur; el tercero estudia el concepto de CPD; el cuarto analiza la emergencia de la cooperación Sur-Sur y sus implicaciones para la agenda global de desarrollo; el quinto aborda la necesidad de promover una convergencia analítica entre el concepto de CPD y la cooperación Sur-Sur desde una perspectiva cosmopolita; para terminar,

en el sexto apartado se recogen las principales conclusiones de este trabajo.

LA DOCTRINA COSMOPOLITA Y LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO GLOBAL

Los cambios estructurales –propios de la globalización– mencionados en el apartado anterior han generado un renovado interés en diversos programas de investigación académica referidos a la aproximación cosmopolita. Así, el hecho de que el proceso de globalización implique un profundo cuestionamiento al concepto de Estado-nación ha promovido en la doctrina cosmopolita un renovado impulso. El cosmopolitismo se ha convertido así en un importante movimiento filosófico y político para buena parte de las ciencias sociales contemporáneas (Delanty, 2002).

Cabe destacar, no obstante, que el desarrollo de la construcción teórica y epistemológica del cosmopolitismo se ha configurado fundamentalmente en el plano normativo en contraposición al proyecto de Estado basado en el nacionalismo que se ha concretado en la historia y sigue siendo el esquema vigente en la concepción de Estado, derecho y ciudadanía de las sociedades contemporáneas. En consecuencia, el cosmopolitismo puede entenderse, en primera instancia, como una visión humanista que adopta una concepción kantiana sobre la igualdad, al tiempo que pretende generar una opción normativa en favor de un orden social y político diferente del orden vigente, aunque limita la gama de estas opciones a alternativas que sean posibles al mundo actual (Cox, 1996).

Desde una perspectiva histórico-filosófica, el cosmopolitismo se fundamenta en el ideal de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política, la comunidad cosmopolita. Desde este enfoque, los derechos fundamentales se atribuyen a las personas por su mera naturaleza humana sin distinciones de nacionalidad, raza, sexo, etnia o cualquier tipo de particularidades. El primer principio que debería guiar la doctrina cosmopolita reside en que las unidades últimas de preocupación moral son las personas por encima de los objetivos de los Estados o cualquier otra organización humana (Beardsworth, 2008).

Derivado de esta conceptualización sobre ciudadanía y derechos, la postura cosmopolita asume la presunción de que nos encontramos en un mundo con fronteras cada vez más porosas, donde es necesario promover un sistema global de derechos de los sujetos individuales. El cosmopolitismo se opone así a cualquier visión de ciudadanía restringida por criterios jurídicos, nacionalistas, étnicos o regionalistas.

El postulado común que debería caracterizar cualquier definición de cosmopolitismo es la idea de la evolución hacia una paz duradera a través del derecho (Chernillo, 2007). Se trata, por ende, de un marco normativo intrínsecamente universalista sobre el fundamento de los derechos humanos que debe promover un marco institucional democrático cuya máxima expresión no se supedita a la formación de un único Estado mundial (Habermas, 1996), sino a la articulación democrática de Estados cosmopolitas donde se generen instancias de gobernanza multinivel (local, nacional, regional y mundial) (Archibugi, 2005). Por tanto, la

perspectiva cosmopolita no debiera ser considerada como una apuesta por la disolución de las identidades locales o los Estados nacionales, sino que supone una redefinición del concepto de Estado-nación en tanto el cosmopolitismo se basa en un conjunto de valores y prácticas que pueden ser aplicados por cualquier Estado (Archibugi y Held, 2012).

Esta visión cosmopolita ha trascendido también a la órbita del derecho internacional público en la segunda mitad del siglo xx. Para Ulrich Beck el cosmopolitismo contemporáneo se constituye en la expresión de un verdadero cambio de paradigma en una nueva época que se inicia con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Así, dentro del contexto de la actual etapa globalizadora, la “cosmopolitización” remite a los cambios estructurales en las relaciones de poder entre individuos, actores y Estado. El cosmopolitismo involucra, por tanto, procesos de autotransformación que se generan en el encuentro de diferentes individuos en contextos de desafíos globales (Beck, 2005; Delanty, 2002).

Si se toman en cuenta los procesos complejos propios de la dinámica globalizadora, la perspectiva cosmopolita parece ser adecuada para comprender los diversos cambios estructurales en la sociedad internacional, como son: la generación de un orden económico global que desconoce las fronteras nacionales, las transformaciones jurídicas en el orden internacional, el incremento de las presiones migratorias, la generación de riesgos ecológicos que han adquirido una dimensión planetaria, las transformaciones en las tecnologías de la información y los cambios en la configuración de conflictos armados. En este contexto, el

cosmopolitismo trasciende el rol normativo para asumir una nueva epistemología (Beck, 2004a) que pueda explicar y analizar estos nuevos fenómenos sociales.

Por tanto, el cosmopolitismo puede ser entendido como una doctrina filosófica, una nueva visión metodológica y una interpretación “realista” (Beck, 2004a; 2005) de los cambios estructurales de la era global actual o de lo que se ha conceptualizado como “segunda modernidad”. Cabe destacar, no obstante, que al intentar entender la visión cosmopolita, esta debiera conceptualizarse como un programa de investigación formado por consideraciones filosóficas, prescriptivas, conceptuales y metodológicas más que como una doctrina de ideas acabadas. Desde esta perspectiva cosmopolita es que se analiza a continuación el concepto de CPD y la necesidad de hacer converger este enfoque con la práctica de la cooperación Sur-Sur.

COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Una aproximación a la visión del desarrollo humano

Al momento de iniciar el análisis sobre la convergencia entre la CPD y la cooperación Sur-Sur parece necesario clarificar de qué concepto de desarrollo se parte para abordar estos temas. En este caso, el análisis se asienta en el concepto de desarrollo humano que remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. En tal sentido, el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, describe al desarrollo

como libertad: libertad para que las personas puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos (Sen, 1999). Esta visión del desarrollo es asumida, al menos en el ámbito discursivo, por buena parte del conjunto de actores estatales y multilaterales del sistema internacional de desarrollo. Así, “el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses” (PNUD, 1990, p. 19).

Esta definición parece sustentarse sobre al menos tres elementos. En primer lugar, se trata de una visión basada en derechos que figura superar el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas de los años setenta. Así, esta visión del desarrollo permite crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar de forma jurídicamente obligatoria una serie de derechos fundamentales, lo que supone la promoción del empoderamiento de las personas y de las comunidades humanas (Naciones Unidas, 2003).

En segundo lugar, se trata de un concepto multidimensional que incorpora la promoción de los derechos sociales, ambientales, culturales, civiles, políticos y económicos sobre los que se construyen las opciones de vida digna que afectan a las personas. Estas dimensiones deben integrarse al trabajo por el desarrollo humano al tiempo que ninguna de ellas –como en ocasiones sucede con la preocupación por el crecimiento económico– puede ser priori-

zada sobre las demás, si realmente se pretende disponer de una visión integral del desarrollo.

Por último, es un concepto que no puede desatender la promoción de la equidad para garantizar efectivamente la libertad de las personas. Una equidad que debe incluir el concepto de igualdad en la distribución de las opciones y oportunidades de todos (económicas, sociales y políticas), pero también, aspectos clave como la perspectiva de género, que adquiere una relevancia fundamental en tanto la promoción de los derechos de las mujeres se ha visto restringida—aunque de manera divergente—en todas las sociedades humanas contemporáneas. Asimismo, se trata de un concepto intrageneracional e intergeneracional que obliga a que la promoción de los derechos de una generación no restrinjan los derechos de futuras generaciones.

En suma, se parte de un concepto de desarrollo que supone la promoción de los derechos de todas las personas como tales —los cuales, por tanto, no caben ser restringidos por la pertenencia a un Estado concreto o por cualquier otra condición—, para lo que debe impulsarse una mayor equidad garantizando la mejora en el acceso a los derechos sociales, civiles, económicos, medioambientales y políticos para todas las personas. Sobre esta visión cosmopolita de desarrollo es que se asienta el concepto de coherencia de políticas que se analiza en el siguiente apartado.

El concepto de coherencia de políticas para el desarrollo: una ampliación de la mirada y las responsabilidades

Tanto por su dimensión cuantitativa como cualitativa, la tradicional política de ayuda

oficial al desarrollo (AOD) posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países si se la compara con otra serie de políticas de mayor entidad para la promoción del desarrollo (Sogge, 2004). En efecto, las políticas relacionadas con los flujos económicos y financieros, comerciales, migratorios, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o participación en los conflictos armados (por solo mencionar algunos ejemplos) no solo poseen una importancia fundamental en la generación de un entorno adecuado para que se estimulen los procesos de desarrollo, sino que parecen tener clara relación con las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional (Fukasaku, Plummer y Tan, 2005; Millán, 2012a).

En este contexto, el trabajo por la promoción de la CPD asume un rol fundamental en tanto trata de impulsar que todas las políticas que implementa un gobierno impacten positivamente en las sociedades de otros países (Foster y Stokke, 1999; Hoebink, 2003; Barry *et al.*, 2010) o, en un sentido más restrictivo, que no generen consecuencias negativas para las posibilidades de desarrollo de otros países y personas (Ashoff, 2005; Concord, 2009). Así, la CPD se ha definido como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, la implementación y la evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental y trascender las políticas de ayuda (Millán, 2011; 2012a).

Asimismo, los fenómenos de interdependencia y transnacionalización mencionados han reconfigurado los procesos de desarrollo convirtiendo la pobreza y la desigualdad en

desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto (PNUD, 2011; PNUMA, 2007). Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitirían promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional (Millán, 2012a).

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso global del gobierno en la promoción del desarrollo, aunque no deja de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de implementación (Alonso *et al.*, 2010; Concord, 2011; Millán *et al.*, 2012). Se trata, pues, de un trabajo fundamental puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo humano, aun cuando esta no sea la única o la principal prioridad en los procesos de toma de decisiones públicas (Carbone, 2009).

Ahora bien, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas; por tanto, alcanzar un grado absoluto de coherencia se convierte en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo, ya que precisamente pudiera ser síntoma de su inexistencia (Alonso, 2003; Ashoff, 2005; OCDE, 2002). No obstante, el trabajo por la CPD consiste en que la perspectiva de desarrollo humano debe estar presente en los procesos de toma de decisiones, lo que supone conocer y valorar las consecuencias de la imple-

mentación de determinadas políticas —como las comerciales, agrícolas, medioambientales o de seguridad— para otros países, comunidades y personas (Millán, 2012b).

Asimismo, el concepto de CPD establece que la acción de un gobierno tiene que tener en cuenta la promoción del desarrollo humano. En este sentido, cabe recordar que el concepto de coherencia posee un “valor instrumental” que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública (Alonso, 2003). Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano no es necesariamente una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Por ello, es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción estatal, se asuma que esta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas (es decir, al desarrollo humano) y no a intereses particulares y cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar otras agendas “nacionales”.

Esta visión supone, por tanto, una concepción cosmopolita de ciudadanía, en la que los derechos de las personas no pueden asociarse a patrones de inclusión y exclusión a una comunidad política (De Souza, 2005) —como las respectivas nacionalidades— sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables, estos deben extenderse

a todos aquellos que comparten dicho espacio y que, en su límite, coinciden necesariamente con el mundo entero (Kant, 2005; Delanty, 2002; Beck, 2005). Se trata de un sentido de ciudadanía vinculada a la adhesión a valores universales como es la Carta de derechos humanos y, por tanto, extensible a todas las personas en su calidad de humanas.

Ahora bien, dentro del contexto de globalización, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de un grupo de países desarrollados; de hecho, los procesos de interdependencia mencionados exigen que todos los Estados entiendan que las políticas que se ponen en práctica en sus límites territoriales tienen una importante incidencia en las posibilidades de desarrollo de otros países y personas (Millán, 2012b). En este sentido, la integración del concepto de CPD supondría mejorar las posibilidades globales de desarrollo, lo que exige también que estos países asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas. Y es en este ámbito en el que los procesos de cooperación Sur-Sur adquieren una relevancia fundamental en la promoción de la CPD.

En consecuencia, el mismo criterio que propone valorar el trabajo por el desarrollo humano de un donante en función de toda su acción pública —y no únicamente analizando las políticas de AOD— aconseja estudiar las acciones públicas de otros países que están asumiendo un progresivo protagonismo en el escenario internacional. Así, en lugar de reducir el análisis de los países en desarrollo a “nuevos donantes o proveedores de ayuda”, parece preciso abordar el desempeño de estos países como “actores de

desarrollo”, lo que remite necesariamente al concepto de cooperación Sur-Sur —y a su integración del concepto de CPD— como se aborda en los siguientes apartados.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL TRABAJO POR EL DESARROLLO

Uno de los fenómenos más relevantes acontecidos en los últimos años en el sistema internacional es el auge experimentado por la cooperación Sur-Sur, modalidad a través de la que dos países en desarrollo ponen en común sus recursos, capacidades y experiencias (Santander, 2011a y 2011b). Lejos de responder a factores coyunturales, la creciente presencia de esta modalidad se relaciona con cambios profundos registrados en el sistema internacional que afectan tanto a su propia estructura como a las identidades e intereses de los actores que en él confluyen.

Trasladados al ámbito específico del trabajo por el desarrollo, estos cambios se han traducido en una creciente inadecuación de algunos de los conceptos y roles sobre los que el sistema internacional de ayuda se ha asentado desde su conformación hace más de medio siglo. En este ámbito, la promoción del desarrollo ha descansado tradicionalmente en un esquema rígido y unidireccional en el que se asignaba a los denominados “países desarrollados” el rol de donantes —que ejercían a través de la clásica AOD— y a los denominados “países en desarrollo” el rol de receptor.

No obstante, este esquema no parece adecuarse ya —si alguna vez lo hizo— a la realidad en la que pretende incidir. Se asiste, por el contrario, a un mundo crecientemente com-

plejo, caracterizado por el desempeño de roles múltiples y el establecimiento de relaciones multidireccionales, que cuestiona aún más la validez y pertinencia de aquellos conceptos, así como de los marcos de trabajo, las percepciones y las formas de entender el escenario internacional en los que descansa (Alonso, 2012; Santander, 2011a).

Así, las diversas políticas que desarrollan estos países –como las relativas al comercio, la industria, la agricultura, la exportación de armas o el medioambiente– poseen cada vez mayor relevancia en las opciones de desarrollo de otras naciones, comunidades y personas (Millán, 2012a). En este sentido, los países en desarrollo también están mostrando tener una acreditada capacidad para hacer contribuciones especialmente significativas al trabajo por el desarrollo en otros países de renta similar o inferior a través de acciones de cooperación Sur-Sur, lo que desaconseja adjudicarles un rol exclusivo de receptores.

Asimismo, no hay motivos para obviar la posibilidad de que los países desarrollados puedan ser potenciales beneficiarios de las experiencias y los aprendizajes acumulados por los países en desarrollo en ámbitos concretos: la profunda crisis económica, política y social que actualmente sufre buena parte de Europa y sus paralelismos con experiencias similares precedentes atravesadas por América Latina podría ser un buen ejemplo de ello, como síntoma del reequilibrio que se está produciendo en las relaciones interregionales (Gratius y Sanahuja, 2012; Sanahuja, 2013). Y también en esta línea, aunque de manera aún incipiente, en los últimos años los países desarrollados están

comenzando a desplegar nuevas modalidades como la denominada cooperación triangular, donde comparten el rol de donantes con determinados países en desarrollo, lo que puede permitir conjugar y trascender las lógicas estrictas de Norte-Sur y Sur-Sur (Santander, 2011a).

Todos estos elementos aluden a dinámicas que cuestionan la validez y pertinencia de concebir el trabajo por el desarrollo de la forma rígida y unidireccional arriba señalada. A su vez, son expresión de los cambios profundos que se están registrando en el sistema internacional y que, lejos de otorgarle una relevancia más coyuntural al fenómeno, confieren a la cooperación Sur-Sur un carácter marcadamente estructural y sistémico.

A partir de este marco, la relevancia de la cooperación Sur-Sur desde la óptica del trabajo por el desarrollo puede abordarse desde, al menos, dos dimensiones: por un lado, desde las potencialidades que esta modalidad presenta para contribuir a incrementar los niveles de bienestar y progreso de los países y, por otro lado, desde las implicaciones que plantea en términos de gobernanza del sistema.

Respecto a la primera dimensión, la cooperación Sur-Sur presenta una creciente capacidad financiera. En este sentido, a pesar de las dificultades existentes para conocer el volumen de fondos desembolsados bajo esta modalidad, y con las cautelas requeridas, las estimaciones parecen indicar la existencia de una tendencia al alza, pasando de la horquilla de los 9.500-12.100 millones de dólares registrados en 2006 a los 15.000 millones de dólares en 2010, cantidad que equivaldría al 11% del total de la AOD bruta registrada por el Comité

de Ayuda al Desarrollo (CAD) ese último año (Santander, 2011a y 2011b; ECOSOC, 2008; ALOP y The Reality of AID, 2010).

No obstante, a pesar de que es una contribución que adquiere especial importancia en un contexto de reducción de los presupuestos de cooperación por buena parte de los donantes tradicionales, las principales potencialidades de la cooperación Sur-Sur no parecen residir tanto en el ámbito financiero como en el técnico. En este sentido, la literatura y los estudios de caso disponibles (SEGIB, 2012 y CAD, 2010) destacan fundamentalmente dos potencialidades. De un lado, “su capacidad para impulsar el intercambio de experiencias exitosas entre países que, en muchas ocasiones, forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares. Se pretende así que el conocimiento y aprendizaje acumulado por unos países pueda contribuir al proceso de desarrollo de otros” (Santander, 2011a). De otro lado, aunque en estrecha relación con esto último, la cooperación Sur-Sur puede promover actividades de “doble dividendo” (Alonso 2007, p. 142), “en la medida en que fortalece de forma simultánea las capacidades técnicas del donante y del receptor, generando beneficios para ambos” (Alonso, 2007; Sanahuja, 2011; Santander, 2011a y 2011b).

Respecto a la segunda dimensión, la emergencia de la cooperación Sur-Sur presenta implicaciones en términos de gobernanza en dos sentidos distintos. El primero alude al papel promotor que la cooperación Sur-Sur puede tener en materia de gobernanza regional. En el caso específico de América Latina, esta modalidad parece claramente funcional a los procesos de “regionalismo posliberal” (Sanahuja, 2009

y 2011), erigiéndose en un instrumento útil para abordar cuestiones relacionadas con la reducción de las asimetrías, la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región o la provisión de bienes públicos regionales (Alonso, 2002). Una función que, en todo caso, y frente al carácter “autolegitimador” (Sanahuja, 2011) que ha predominado en buena parte del discurso en torno a la cooperación Sur-Sur —en virtud de la mayor horizontalidad y simetría que pudiera presentar—, no cabe en absoluto desligar de las agendas y los intereses políticos que orientan la acción exterior de estos “nuevos donantes” (Sanahuja, 2009, 2011; Santander, 2012, 2011c).

El segundo tiene que ver con los desafíos que la emergencia de la cooperación Sur-Sur plantea para la gobernanza del sistema internacional de cooperación (Alonso *et al.*, 2010; Ayllón, 2009). Como es sabido, buena parte de los foros en los que se han venido conformando los principales consensos en materia de cooperación para el desarrollo —como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE o el Banco Mundial— aparecen hegemonizados por los países desarrollados (Sanahuja, 2005). Este hecho ha generado un problema de congruencia democrática, ya que los principales destinatarios de las políticas aplicadas —los países en desarrollo— apenas tienen capacidad de incidencia en la definición de las mismas (Alonso *et al.*, 2010), asistiéndose a una versión actualizada y “globalizada de *Despotismo Ilustrado*”, que en este contexto cabría resumir en “todo para los países en desarrollo, pero sin los países en desarrollo” (Santander, 2012).

En este sentido, la emergencia de la cooperación Sur-Sur incide aún más en los pro-

blemas de representatividad y legitimidad democrática de los que adolece el sistema internacional de cooperación, puesto que ya no solo deja fuera a los “receptores”, sino también a una parte considerable de los “donantes”. Así, todo ello parece apuntar a la necesidad de trasladar los centros de decisión y definición de políticas de desarrollo a foros de distinta naturaleza en los que los países en desarrollo –tanto en su rol de receptores como de “nuevos donantes”– dispongan de una adecuada representación, participación y capacidad de incidencia (Alonso, 2009; Ayllón, 2009; Santander, 2012 y 2011b; Ayllón *et al.*, 2013).

En definitiva, la cooperación Sur-Sur presenta importantes potencialidades en el trabajo por el desarrollo que el sistema internacional de ayuda debería capitalizar, desde una perspectiva y configuración más integral, legítima y adecuada a la realidad compleja en la que opera.

Argumentos para una convergencia analítica en clave cosmopolita

Desde la perspectiva cosmopolita presentada en este trabajo, es posible afirmar que la globalización está generando cambios radicales en las dinámicas sociales, políticas, culturales, simbólicas y económicas de las organizaciones humanas. En este sentido, nos encontramos en un sistema que se vuelve progresivamente globalizado e interdependiente, por lo que los problemas del desarrollo adquieren una dimensión transnacional que afecta, inevitablemente, a todas las naciones del planeta. Así, la construcción de un mundo más estable, justo

y equitativo, que amplíe las oportunidades de desarrollo de todos los países y garantice el pleno ejercicio de sus derechos a toda persona, se torna en una responsabilidad global que concierne a la comunidad internacional y a todos los países, independientemente del poder e influencia que cada Estado crea ejercer (o efectivamente ejerza) en el escenario internacional.

Como se ha explicado, tanto la CPD, en cuanto concepto que promueve la transversalización del desarrollo en el conjunto de la acción pública de un país, como la cooperación Sur-Sur, en cuanto modalidad que pone de manifiesto las capacidades acumuladas por los países en desarrollo, adquieren una importancia central para el trabajo por el desarrollo global en un mundo crecientemente interdependiente. Se trata de dos campos de análisis cuyas implicaciones y alcance aconsejan ser interrelacionados con el fin de hacer aportaciones más integradas a los estudios de desarrollo, a la vez que contribuir a la articulación de políticas más sólidas y eficaces en la promoción del desarrollo humano.

La integración de ambos campos abre así líneas de análisis especialmente relevantes para el trabajo por el desarrollo. En este sentido, por ejemplo, el hecho de que la emergencia de la cooperación Sur-Sur haga más acuciante la necesidad de disponer de una arquitectura internacional más legítima y representativa, evidenciando con ello la existencia de una demanda insatisfecha de gobernanza global, abre importantes ámbitos de análisis en términos de CPD. Así, la posición que en materia de reforma y redefinición del sistema internacional adopten los diversos países que actualmente acu-

mulan la mayor capacidad de decisión puede percibirse como un indicador relevante de su compromiso con el desarrollo global.

Ahora bien, más allá de estas consideraciones generales que remiten a la construcción de una arquitectura internacional menos asimétrica y más adaptada a los cambios estructurales del sistema internacional, y que conecta necesariamente ambos conceptos, al menos tres argumentos parecen justificar la pertinencia de avanzar hacia un marco de análisis que integre la CPD y la cooperación Sur-Sur.

En primer lugar, dicha integración puede prevenir y evitar algunas limitaciones que tradicionalmente han presentado los países del “Norte” al asimilar su compromiso con el desarrollo con sus respectivas políticas de ayuda. En este sentido, más allá de la necesidad de profundizar los análisis de los diferentes países en su papel específico de proveedores de ayuda, resulta obligado asumir que un compromiso sólido con el desarrollo no solo requiere desplegar políticas eficaces de ayuda, sino especialmente la integración de la visión del desarrollo humano en el conjunto de su acción pública. El concepto de CPD es un claro estimulante en este sentido en el que, además, pudiera ser que la cooperación Sur-Sur, al no descansar en un concepto de ayuda rígidamente delimitado —como sucede con la AOD, lo que, por otra parte, también presenta notables ventajas— disponga de un buen punto de partida.

En segundo lugar, puede permitir captar mejor la creciente heterogeneidad que, como se señaló, caracteriza al mundo en desarrollo y disponer de un mapa más ajustado, y por tanto más útil, a la compleja realidad existente. Por una parte, la integración del concepto de

CPD al análisis de la cooperación Sur-Sur hace necesario extender la mirada a una amplia diversidad de políticas, lo que permite identificar y ordenar mejor la conjunción de intereses que informan la acción exterior de un país. Dicho de otro modo, puede haber políticas de ayuda que presenten rasgos y patrones relativamente similares, pero que se inserten en —y sean funcionales para— matrices de política exterior muy distintas. Por otra parte, al atender al conjunto de la acción pública y no circunscribir el análisis a la política de ayuda, es posible comprender mejor los procesos de toma de decisión y, especialmente, los equilibrios de poder y las lógicas internas en las que descansan determinadas políticas que, en ocasiones, caben ser explicadas más en términos de grupos de interés concretos que en términos nacionales o estatales en sentido unitario. Una cuestión todavía más pertinente, si cabe, en un mundo que cada vez registra más movimientos y dinámicas de grupos de interés que trascienden las fronteras nacionales.

En tercer lugar, la integración de ambos campos de análisis puede desempeñar una función normativa y constitutiva para los agentes implicados. Por un lado, incorporar el análisis de la CPD a la cooperación Sur-Sur, si va acompañado de los adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación, puede contribuir a que los países vayan construyéndose una imagen como actores de desarrollo —en lugar de exclusivamente donantes— y, por tanto, asuman responsabilidades sobre el conjunto de su acción política. Por otro lado, permitiría ir compartiendo marcos de trabajo en materia de CPD entre países del “Norte” y del “Sur”, de los que pudieran derivarse un continuo apren-

dizaje e intercambio mutuo de conocimientos en este ámbito y, en definitiva, un trabajo más colectivo e integral a favor del desarrollo global.

CONCLUSIONES

La intensificación experimentada en los últimos años en las dinámicas de globalización e interdependencia a escala planetaria está generando profundos cambios en el sistema internacional que afectan tanto a su estructura como a las relaciones y los actores que operan en su seno. En este sentido, la globalización ha supuesto una importante transformación en la configuración del sistema internacional y ha cambiado la naturaleza, la capacidad y el ejercicio del poder del Estado. Los procesos que constituyen la dinámica globalizadora están erosionando el concepto tradicional de soberanía y autonomía tanto en las interacciones entre Estados como en la relación entre ellos y su ciudadanía. Esta reconfiguración se está produciendo tanto en sentido ascendente como descendente. En sentido ascendente, favoreciendo el protagonismo de otros actores transnacionales, transformando las relaciones de poder con otros Estados y promoviendo la conformación de organizaciones internacionales o supranacionales. En sentido descendente, reforzando el protagonismo y la participación de actores no estatales, gobiernos locales y de la sociedad civil organizada.

Los procesos globalizadores han cuestionado algunas de las principales premisas de la modernidad basadas en el hecho de que las transformaciones sociales estaban delimitadas

y “contenidas” dentro del tradicional Estado-nación. Así, es posible afirmar que no hay soluciones nacionales para los problemas que se han transnacionalizado, así como tampoco existen recetas universales para las complejidades propias de cada comunidad o nación en particular. De esta manera, los marcos de trabajo que trascienden a la tradicional política de ayuda ganan necesariamente relevancia, interés y capacidad de transformación: es el caso de la CPD y de la cooperación Sur-Sur. La primera, porque es un concepto que remite a la necesidad de integrar el trabajo por el desarrollo en el conjunto de la acción gubernamental –y no solo en una política concreta– ampliando los niveles de responsabilidad pública con este objetivo. La segunda, porque es una expresión sintomática de los cambios registrados en el sistema internacional, lo que demanda nuevas formas de gobernanza más legítimas y capaces de capitalizar la contribuciones que sus protagonistas pueden realizar.

Todo ello apunta no solo a la mayor relevancia que estos marcos de trabajo parecen estar destinados a tener en un mundo crecientemente interdependiente y complejo, sino también a la necesidad de explorar vías de convergencia analítica entre ambos: ni la CPD puede ser ajena a la emergencia de la cooperación Sur-Sur, ni esta puede desatender los planteamientos que aquella propone si pretende contribuir de manera más eficaz a la construcción de un mundo más justo, simétrico y equitativo que respete y garantice los derechos de las personas y les permita desarrollar una vida digna.

REFERENCIAS

- Alonso, J. A. (2012). From aid to global development policy. *desa*. Working Paper 121. New York: Eco-soc, Naciones Unidas.
- Alonso, J. A. (2007). *Cooperación con países de renta media*. Madrid: UCM-ICEI.
- Alonso, J. A. (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español. En Alonso, J. A. y Fitzgerald, V. *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (pp. 235-266). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Alonso, J. A. (2002). Bienes públicos globales y cooperación al desarrollo. En *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional* (pp. 127-153). Barcelona: Intermón Oxfam.
- Alonso, J. A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, DT 51. Madrid: Fundación Carolina.
- Alonso, J. A., Garciamartín, C. y Martín, V. (2010). Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional. *Conference on Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the mdgs*. Madrid.
- Alonso, J. A. y Sanahuja, J. A. (2006). Un mundo en transformación: repensar la agenda del desarrollo. En *La realidad de la ayuda 2006-2007* (pp. 179-204). Barcelona: Intermón Oxfam.
- ALOP y The Reality of Aid (2010). *Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al Sistema de la Ayuda?* Medellín: ALOP-The Reality of Aid.
- Archibugi, D. y Held, D. (2012). La democracia cosmopolita: caminos y agentes. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 117, 57-86.
- Archibugi, D. (2005). *La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*. Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz. Recuperado de: http://uninorte.academia.edu/FernanRamirez/Teaching/31922/Democracia_cosmopolita_Daniele_Archibugi.
- Ashoff, G. (2005). Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU. En *Insecurity and development Regional issues and policies for an interdependent world*. Bonn: German Development Institute.
- Ayllón, B. (2009). Cooperación Sur-Sur (css) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española. *Comentario fride*, Madrid.
- Ayllón, B., Ojeda, T. y Bancet, A. (2013). La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda. *Documento de Trabajo 27*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM).
- Barry, F., King, M. and Matthews, A. (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges. *Irish Studies in International Affairs*, 21, 207-223.
- Beck, U. (2004a). Cosmopolitan Realism: On the Distinction between Cosmopolitanism in Philosophy and the Social Sciences. *Global Networks*, 131-156.
- Beck, U. (2004b). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- Beardsworth, R. (2008). Cosmopolitan and Realism: Towards a Theoretical Convergence? *Millennium: Journal of International Studies*, 37 (1), 69-96.
- CAD (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios*

- en cooperación Sur-Sur y triangular. París: Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD-OCDE.
- Carbone, M. (2009). Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration*, 323-342.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chernillo, D. (2007). Universalismo y cosmopolitismo en la teoría de Jürgen Habermas. *Estudios públicos* (106), 175-203.
- Concord (2009). *Spotlight on Policy Coherence 2009*. Bruselas: Concord.
- Concord (2011). *Spotlight on Policy Coherence 2011. A Lisbon Treaty Provision, a Human Rights Obligation*. Recuperado de: http://coherence.concordeurope.org/pdf/Concord_Report_15_AW_LORES.pdf.
- Cox, R. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Delanty, G. (2002). The emerging field of cosmopolitan studies. En Delanty, G. (ed.). *Routledge International Handbook of Cosmopolitan Studies* (pp. 1-9). Oxfordshire: Routledge.
- Del Arenal, C. (2009). Globalización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008* (pp. 182-268). Universidad del País Vasco: Servicio de Publicaciones.
- Del Arenal, C. (2010). Globalización y humanización en las relaciones internacionales. En Rodríguez Virgili, J. (ed.). *Un renacentista del siglo xxi. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi* (pp. 223-237). Pamplona: Eunsas.
- De Sousa Santos, B. (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. La Habana: José Martí.
- Ecosoc (2008). *Trends in South-South and triangular development cooperation*. New York: United Nations Economic and Social Council.
- Foster, J. y Stokke, O. (eds.) (1999). *Policy Coherence in Development Cooperation*. London: Frank Class Publishers.
- Fukasaku, K., Plummer, M. y Tan, J. (comps.) (2005). *oecd and the asean Economies: The Challenge of Policy Coherence, Development Centre Documents*. París: OECD Development Centre.
- Giddens, A. (1967). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gratius, S. y Sanahuja, J. A. (2013). Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro. En *Política Exterior, 151. Unión Europea: escenarios 2013*. Madrid: Estudios de Política Exterior.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hoebink, P. (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo. En Alonso, J. A. y Valpy, F. (eds.). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (pp. 181-211). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Kant, I. (2005) [1795]. Sobre la paz perpetua. En *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra.
- Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. (1999). *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo xxi*. Oxford: PNUD, Oxford University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Millán, N. (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* (220), 139-161.

- Millán, N. (2012a). Coherencia de políticas para el desarrollo: un cambio de mirada para la toma de decisiones de los gobierno. *icei Paper 1*.
- Millán, N. (2012b). *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia* (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012). *Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Millán, N., Santander, G., Llistar, D., Pérez, J., Machin, A., Barbero, C. y Muñoz, C. (2013). *Coherencia de políticas para el desarrollo en España: derechos humanos, internacionalización del desarrollo y suministro energético*. Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Naciones Unidas (2003). *El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas*. Recuperado de: www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc
- Nye, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Santillana.
- OCDE (2002). *oecd Action for a Shared Development Agenda*. Recuperado de: http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD (2011). *Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUMA (2007). *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial geo-4*. Copenhague: Phoenix Design Aid.
- Sanahuja, J. A. (2013). *Hacia un nuevo marco de relación entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. En Arenal, C. y Hirst, M. (coords.). *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina* (pp. 195-222). Madrid: Pensamiento Iberoamericano.
- Sanahuja, J. A. (2009). Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean. En IPC, South-South Cooperation. *The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus nº 20*. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Sanahuja, J. A. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. En AA. VV. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007* (pp. 297-383.) Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Sanahuja, J. A. (2005). Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretton-Woods. En Mesa, M. (coord.) *Anuario cip 2005. Cartografías del poder. Hegemonías y respuestas*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- Santander, G. (2012). La emergencia de la cooperación Sur-Sur: ¿hacia una nueva gobernanza de la ayuda? *Revista Pueblos* (52), 52-54.
- Santander, G. (2011a). La cooperación Sur-Sur y triangular: nuevas modalidades en un mundo en cambio. Desarrollo y cooperación: nuevas tendencias. *Revista Economistas* (129), 92-97.
- Santander, G. (2011b). La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda. Cooperación Internacional y Desarrollo. *Revista Sistema* (220), 59-78.

- Santander, G. (coord.) (2011c). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso (2011). En *Estudios e Informes icei* (6). Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, UCM.
- SEGIB (2012). *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Planeta.
- Sogge, D. (2004). *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria editorial.
- Strange, S. (1998). *States and Markets*. London: The Tower Building.
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria.

La agenda post 2015: desafío de resiliencia que reorienta la cooperación global

Erli Margarita Marín Aranguren

Docente/investigadora

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

erli.marin@uexternado.edu.co

Juan Carlos Lozano Herrera

Docente/investigador

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

juan.lozano@uexternado.edu.co

“No hay nada permanente excepto el cambio”.

Heráclito

INTRODUCCIÓN

Ad portas de la fecha fijada para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es sustancial considerar sus progresos y limitaciones. No obstante, más que un análisis de resultados se impone la tarea de encontrar

los mecanismos precisos para robustecer los sistemas económicos, sociales y ecológicos de modo que se posibilite el desarrollo. El acento estará en el desarrollo sostenible o sustentable –para usar los términos de los ambientalistas–, y precisamente por eso han de estudiarse las consecuencias de las transformaciones y sus influencias en el corto, mediano y largo plazo. No sin dejar de lado que, sin importar el tamaño o poder del actor, todos son susceptibles de aprender, adaptarse y desarrollarse¹.

¹ Según la Real Academia Española, estas son las características de la resiliencia que está definida como una forma para comprender las dinámicas no lineales así como los procesos a través de los cuales los ecosistemas se automantienen y persisten frente a las perturbaciones y los cambios.

Sin embargo, más allá de los debates propios del desarrollo que han estado inmersos en la gestación y puesta en marcha de los ODM, es relevante recordar que estos marcaron un hito en las dinámicas de la cooperación internacional y los flujos de ayuda global, al tratarse de la primera ocasión en que se ha avanzado hacia mayores niveles de eficacia y articulación de esfuerzos entre los distintos actores a gran escala.

Así las cosas, un diagnóstico de aquel pacto que logró transformar la arquitectura de la cooperación internacional presenta casos para retomar lecciones aprendidas y para mirar implicaciones que antes no eran evidentes. Igualmente, se plantean nuevos problemas que deben ser abordados de manera conjunta así se presenten en escenarios distintos o sean señalados por actores locales. Quizá uno de los mayores valores agregados de aquel compromiso global fue la concordancia de una agenda para lograr el desarrollo y acabar con la pobreza. Ello tiene matices que se discutirán en este artículo, pero lo que no puede perderse de vista es que la cooperación internacional² es diferente a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)³, así distintos autores los utilicen como sinónimos. La agenda post 2015, de lograrse, trazará nuevamente ese consenso de priori-

zación de la cooperación al desarrollo para el abordaje de los asuntos internacionales en los próximos años. Sin embargo, al ser un instrumento que, en últimas, es político y responde a procesos igualmente políticos, dependerá de la voluntad política y financiera de quienes lo practican: los Estados.

Para avanzar en ese sentido, este artículo procurará comprender cuáles son los aspectos generales que hacen parte de la nueva discusión sobre la agenda post 2015 de cooperación internacional y qué retos supone para los diferentes actores implicados. Ello será atendido a partir de una observación general al proceso construido alrededor de los ODM, para comprender cuánto se aplicaron los aprendizajes en los diferentes escenarios desde donde se viene construyendo el proceso post 2015.

Dados los desarrollos en los diferentes escenarios globales, la premisa de la que se parte es que, independientemente de los cambios que se ya perfilan en materia de prioridades temáticas, la agenda post 2015 presentará nuevos ajustes –y retos– a las dinámicas de la cooperación internacional, por ejemplo, en la relevancia de “nuevos actores” (países de desarrollo medio y organizaciones de la sociedad civil), donde el juego es más abierto, hay más interacción, mayor transparencia e integración

² En cualquiera de sus modalidades: cooperación triangular, sur-sur, descentralizada y cooperación del sector privado.

³ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su página de Internet anota que “la AOD la constituyen los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%”.

temática. Las dinámicas han cambiado no solo por la “entrada” de estos actores, sino porque hay situaciones de coyuntura⁴ que inciden de manera directa y diferenciada en cada actor y en cada temática. Este “ingreso” de “nuevos actores” es relevante precisamente porque deja de ver el desarrollo de manera lineal y posibilita soluciones con mayor flexibilidad y con las lógicas de quienes padecen los problemas y entienden mejor sus soluciones.

Este artículo, en un primer momento, analiza los antecedentes relevantes de la agenda post 2015. Allí se hace un recuento de los diferentes avances y las limitaciones que dicho proceso demostró tener, desde la óptica de diferentes académicos reconocidos por sus estudios en la materia. En un segundo momento se describe el proceso en que se ha incurrido para la formación de la nueva agenda y que, se espera, llevará a un nuevo conjunto de objetivos de cooperación internacional al desarrollo. En un tercer momento se muestra con óptica analítica cuánto se aplicaron las enseñanzas que dejó el proceso de los ODM. Por último, a manera de conclusión, se presentan algunos retos del nuevo proceso y preguntas relevantes para futuros análisis, a la luz de un nuevo escenario de cooperación internacional. De la misma manera, se hacen algunas consideraciones para Colombia.

EL PROCESO DE LOS ODM: ALCANCE Y APRENDIZAJES

Los cambios que se proyectan y se vienen discutiendo para la nueva agenda de cooperación difícilmente se pueden entender sin antes explorar qué ha pasado con los ODM. Por ello, a continuación se analizarán hitos clave y diferentes reacciones que estos han generado, en particular aquellos con mayor impacto (por cobertura, gasto, eficacia e incidencia colateral sobre otros indicadores) y claro, también lo político.

De la Cumbre del Milenio a los odm

Mucho ha acontecido desde que en el 2000, 189 países firmaron la Declaración del Milenio, esa importante apuesta de coordinación y unión de esfuerzos. Por primera vez—de manera contundente— los esfuerzos de cooperación internacional tendrían un foco específico, aunarían conocimientos, facilitarían la coordinación y se lograrían éxitos de desarrollo global como nunca antes en la historia. Desde ese hito hasta la fecha, el mundo ha tenido transformaciones de enormes proporciones, los temas de agenda han tenido fuertes modificaciones—incluso más allá del impacto generado por el 11S—, y lo mismo ha sucedido con los agentes que lideran las acciones por el desarrollo.

⁴ La crisis hipotecaria de Estados Unidos en 2008, que dio lugar a la crisis financiera global (por las repercusiones en la Unión Europea, que llegaron a debilitar el euro); la incidencia de las remesas en varios países fue más fuerte que la de la AOD, e incluso puede anotarse también la incidencia de la inversión extranjera directa (IED) en algunos territorios que tuvo afectaciones más significativas que la AOD en el mismo periodo.

Estas transformaciones se comenzaron a hacer efectivas a partir de la Declaración del Milenio, la cual se logró como resultado específico de la Cumbre del Milenio y sería adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 8 de septiembre de 2000. La declaración fue el punto de partida para el establecimiento de los Objetivos, fijando una posición conjunta alrededor de ocho grandes áreas: la paz, la seguridad y el desarme; la erradicación de la pobreza; la protección del “entorno común”; los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; la protección a personas vulnerables; la atención especial para África y, el fortalecimiento de la ONU.

Sin embargo, se debe destacar que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), venía trabajando —desde 1996— en la consolidación de una propuesta de Objetivos de Desarrollo Internacional (ODI) enfocada a incrementar la eficacia de la cooperación al desarrollo⁵ (McDonnell, 2003). Así mismo, el propósito fue instigar el debate en el seno de las organizaciones con alto impacto sobre el desarrollo⁶. Esto se adelantó sobre todo a través del documento de política *Shaping the 21st Century* (Dando forma al siglo XXI) en donde se sugiere la necesidad de una

mayor convergencia de la cooperación al desarrollo alrededor de unos objetivos comunes que permitieran incrementar el impacto de los aportes de la cooperación internacional. Fue esta la primera propuesta concreta de unos objetivos comunes y es ahí donde se plantea por primera vez la fecha límite de 2015 (OCDE, 1996); no fue en la Declaración del Milenio, como algunos creen. De hecho, varios de los ODI coinciden mucho con la versión final de algunos ODM, como se puede constatar en el mencionado documento.

Así, sobre la base de estos procesos, se comenzaría el nuevo milenio con los hoy conocidos ODM: 8 objetivos⁷, 18 metas y más de 60 indicadores que ayudarían a guiar a todos los Estados de manera eficaz en la búsqueda de una vida digna para sus ciudadanos y hacia un mundo sin pobreza. De esta forma los ODM, aparte de constituirse en un hito para las teorías del desarrollo, también lo fueron en materia de la cooperación internacional al desarrollo.

Algunos resultados atribuibles a los odm

Los ODM son relevantes para la agenda de cooperación al desarrollo al menos por dos motivos. Primero, por tener una apuesta para avanzar decididamente en torno a resultados

⁵ Vale la pena destacar que en el documento *Shaping the 21st Century* ya se reta el concepto de “ayuda al desarrollo”, al utilizar el de “cooperación al desarrollo”, aún cuando no se deja de utilizar el primero.

⁶ Léase el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en general, el Sistema de las Naciones Unidas.

⁷ Los ODM son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar el sustento del medioambiente; 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

concretos en la lucha contra la pobreza estructural. De ahí que se hayan fijado objetivos y metas específicas enfocadas a la consecución de victorias en el fortalecimiento de capacidades y oportunidades mínimas para lograr mayor productividad de los seres humanos, en línea con lo planteado por el Proyecto del Milenio de la ONU liderado por Jeffrey Sachs (Proyecto del Milenio, 2005). El segundo, por haber logrado un acuerdo alrededor del cual un número importante de actores de la cooperación nacional y del desarrollo –para ese momento, principalmente los Estados y las organizaciones multilaterales– convinieran de manera unísona y marcharan hacia la consecución de los mismos objetivos. La importancia de esto último se justificaba en las enormes críticas que desde hace años se venían acentuando alrededor del *modus operandi* e ineficacia de aquellos agentes que lideraban la cooperación internacional. El antídoto que tomó fuerza fue pensar que un conjunto de objetivos comunes permitiría mitigar la dispersión de aproximaciones hacia el desarrollo.

A pesar de la coincidencia de varios expertos en el sentido de advertir que los indicadores ligados a los ODM no se alcanzarían, y anotar que muchas de las metas quedarían sin alcanzarse, los logros a la fecha son importantes, en especial si se comparan con los obtenidos en cualquier otro momento de la historia. El más reciente informe de los ODM (ONU, 2013) da un balance que registra varios avances, aun cuando muchos se dieron en medio de una prolongada crisis internacional que frenó el crecimiento de muchos donantes. De lo registrado en el informe (ONU, 2013) cabe resaltar:

- Las tasas de pobreza registran una reducción significativa: la meta 1A (Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar diario) se logró. El informe reporta que la cantidad de personas que vive con menos de us\$1,25 al día cayó de 47 % (tomado de la línea de base en 1990) a 22 % (cifra 2010).
- La meta Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básicos se obtuvo cinco años antes de lo previsto (89 % de acceso logrado en 2010), lo que significa que 2.100 millones de personas han logrado este acceso.
- Frente a la meta Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, el informe registra cómo más de 200 millones de personas en ciudades y metrópolis obtuvieron acceso a agua potable, saneamiento básico, viviendas duraderas o espacio suficiente para la habitabilidad.
- La meta Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre, está muy cerca de lograrse ya que se registra una reducción de esta población de 23,2 % (1990-92) a 14,9 % (2010-12).
- En la meta Haber detenido y comenzado a revertir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves se registró la reducción de más de un 25 % de personas con la enfermedad (2010), lo

cual equivale a haber evitado la muerte de unas 1,1 millones de personas.

Aparte de las anteriores hay otras áreas en donde el informe –si bien resalta la necesidad de incrementar esfuerzos– registra avances hacia la consecución de otras metas. Es el caso de:

- Frente a la enseñanza primaria universal, para 2011 se había logrado reducir de 102 millones de niños no escolarizados a 57 millones.
- La tasa de mortalidad infantil se redujo en un 41 % entre 1990 y 2011.
- La mortalidad materna cayó en 47 % entre 1990 y 2010. De hecho, el informe destaca la reducción de dos tercios en Asia oriental y meridional y África septentrional.
- Hoy hay 1.900 millones más de personas con acceso a letrinas, inodoros u otras instalaciones mejoradas de saneamiento básico.

Estos logros son confrontados con críticas como las de Johnson (2005), Fraser (2005) y Obeng-Odoom (2012) sobre la efectividad de las estrategias de los ODM. Sin embargo, la defensa de aquellos que defienden el éxito de los ODM se sostiene en que los logros son superiores a los registrados en periodos similares del pasado, y esto arroja argumentos para defender lo adoptado (Grupo de Alto Nivel, 2013; ONU, 2013; Pittman, 2013; McArthur, 2013). Más aún, el éxito se ha defendido sobre todo a partir de haber generado un esquema de coordinación de alta eficacia para la cooperación internacional. Se ha logrado, por primera

vez en la historia, que una amplia mayoría de los Estados y las agencias de cooperación internacional (donantes y receptores) se vuelquen hacia unos mismos objetivos, como lo sostienen Richard Manning (2010) y Andy Sumner y Meera Tiwari (2010). Ellos han concluido que los ODM fueron acogidos por la amplia mayoría de los donantes del CAD de la OCDE, por la Unión Europea, de manera colectiva e incluso por China. Los receptores claramente los adoptaron en sus políticas nacionales y eso es lo que ha permitido no solo una coordinación de la cooperación sino un impacto mayor. A pesar de que las declaraciones que se hacen en la Asamblea General no son vinculantes jurídicamente hablando, como lo resalta Germán Ramírez,

la “Declaración del Milenio” como fuente material, va más allá de ser una raíz para celebrar un tratado, porque reconoce y aplica una serie de medidas afines con los principios y propósitos de la Carta de la ONU [...] el texto propone algunas normas que ya son vinculantes jurídicamente [...] entre ellas las derivadas de algunos tratados vigentes sobre derechos humanos (2010, p. 287).

Más aún, los ODM no solo se convirtieron en un instrumento que ha mostrado voluntad política, sino que ha comprometido moralmente a quienes se han acogido a trabajar por estos, siendo Estados, empresas u organizaciones de la sociedad civil (osc).

Los ODM han sido un mecanismo de medición del progreso de los programas de cooperación internacional al desarrollo. También es indiscutible el cambio en el tipo de

ayuda proporcionada; Manning (2009, p. 8) argumenta que mientras la ayuda dedicada al sector productivo se redujo desde 2000, aquella enfocada a los sectores sociales cubiertos por los ODM –como la educación, la salud infantil y la mitigación de la mortalidad materna– aumentó. La evidencia del impacto de los ODM en la modificación del comportamiento de los Estados en desarrollo indica que se ha logrado apropiación de estos hacia las metas y los indicadores, y que han sido incluidos en sus políticas públicas⁸ (Sumner y Tiwari, 2010, p. 15). En este mismo sentido se demuestra cómo los gobiernos (de los Estados receptores) han incrementado su rol en el financiamiento de acciones pro-ODM encargándose de más del 60 % en los objetivos de educación, salud, género, protección social y medioambiente (DFI y Oxfam, 2013).

Lo anterior demuestra por qué, más allá de los beneficios que pueda o no haber generado en materia de desarrollo, la Declaración del Milenio y los ODM establecieron un nuevo marco de coordinación de la cooperación internacional. Estos, por no contar con precedentes y resultar favorables a los intereses de los donantes y receptores, abren la ventana para

nuevas propuestas estratégicas. De hecho, la Declaración de París sobre cooperación señala cinco principios⁹ que han ido consolidándose en la nueva arquitectura de la cooperación para el desarrollo.

Hoy, el proceso de la Agenda post 2015 es más incluyente y democrático que el de los ODM, al menos en lo que ha sido registrado hasta ahora. Más adelante se abordará en detalle, pero aquí se quiere anotar que el debate sobre la democracia y su déficit son asuntos que están en la agenda y seguirán estando. En la Declaración del Milenio se incluyó una línea de trabajo para apoyar la institucionalidad democrática y fortalecer la participación ciudadana. Básicamente, los progresos en este sentido han permitido que la propuesta post 2015 cuente con la participación activa de un sinnúmero de personas desde diferentes puntos del globo¹⁰.

Críticas a los odm en el marco de la cooperación

Entender críticamente el proceso de construcción de la agenda post 2015 requiere no solo conocer los avances de los ODM, sino también las críticas que se han generado frente a este úl-

⁸ En un estudio a 30 países se comprobó cómo 25 de estos habían surtido un proceso de adaptación de los ODM para incorporarlos en sus instrumentos de política pública –algunos, incluso a nivel de indicadores– (UNDP, 2009).

⁹ Los principios son: 1) apropiación (país-socio), 2) alineación (donante-socio), 3) armonización, 4) gestión por resultados, 5) mutua responsabilidad.

¹⁰ Por ejemplo, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes se reunió con 5.000 osc en 120 países, 250 empresas de 30 países (de ingresos anuales superiores a 8 mil billones USD), académicos y parlamentarios (Grupo de Alto Nivel, 2013). Los niveles de participación también se pueden corroborar con el documento “El Futuro que queremos para todos”, del Task Team de la ONU, en el cual se discutió con todas las agencias del Sistema ONU y las organizaciones de la sociedad civil con estatus consultivo ante el Ecosoc (UN System Task Team, 2013). El Memorándum inter-oficina 11-08757 del 19 de septiembre de 2011 (de la Secretaría General) detalló y organizó la manera como se deberían realizar estas consultas.

timo proceso. Richard Manning (2010, p. 10) sugiere un listado que aquí se complementa con contribuciones de otros expertos.

Demasiado global. Jan Vandemoortele (2009) sostiene que la fórmula de “talla única para todos” no fue apropiada, en particular para el continente africano. En primer lugar, porque al fijar los objetivos de acuerdo con las tendencias globales de los años previos, no se consideró que en aquellos lugares del mundo en donde las tendencias eran peores, lograr los objetivos sería más complejo que en los lugares con mejores tendencias (p. 357). En segundo lugar, porque el uso de valores relativos —en vez de absolutos— hizo que fuera más fácil lograr los objetivos para aquellos que contaban con una menor cantidad de problemas, y que fuera más complejo (en números absolutos) para aquellos con problemáticas mayores. El autor señala esto como contraproducente dado que quienes cuentan con problemas de desarrollo más grandes, generalmente tienen peores condiciones para solucionarlos (Vandemoortele, p. 359). Según esta crítica, aun logros titánicos —como en el contexto africano— serán subvalorados por no alcanzar las metas e indicadores establecidos en los ODM.

Esta “talla única” también generó problemas para atender realidades específicas en las diferentes regiones. Por ejemplo, para algunos estudiosos como Sanahuja (2013), los ODM demostraron un bajísimo énfasis en temas que eran indispensables para América Latina. La evidencia es la marcada desigualdad que pervive y se aumenta en el territorio, muy a pesar de los logros registrados en términos de disminución de la pobreza, quizá dados por

las nuevas maneras de medirla. Por ejemplo, la concentración excesiva en los ingresos como medida de éxito brinda una visión incompleta de la realidad al dejar de lado los análisis desagregados que son los que permiten identificar la inequidad. Una visión más flexible de los objetivos habría permitido, por el contrario, observar de manera segregada las responsabilidades de los gobiernos nacionales y territoriales, y una mayor apropiación de estos.

La visión demasiado global también ha generado que se optara por un “cumplimiento agregado” de los objetivos y, como lo recuerda Tezanos (2011), durante la Cumbre del Milenio+5 se tuvo que acordar modificar la cobertura geográfica para que se aplicara país por país. Desde entonces se habla de un “cumplimiento universal”.

Algunos analistas, como los que integraron la Comisión de la revista científica *Lancet* y el Centro de Desarrollo Internacional de Londres (LDIC, sigla en inglés), precisan que algunos desafíos pivotaes para alcanzar el desarrollo quedaron ausentes. Al intentar un análisis del escenario, los más intrépidos cuestionan el esfuerzo del agente/actor e incluso la formulación misma de los ODM como problema. Esto coincide con quienes sostienen que la Declaración del Milenio “fue un ejercicio de prospectiva” ya que las metas, aun cuando fueron propuestas con alcance global, registraron pocas sinergias entre estas. El director del LDIC, Jeff Waage, defiende esto a través de analizar la poca sincronía entre el objetivo de la educación, focalizada en los primeros años de la infancia, y el objetivo de salud, en términos de crear una fuerza laboral de profesionales del

área (Scidev, 2010). Las distancias se hacen más que evidentes al intentar cruzar objetivos¹¹, para no ahondar en el análisis de las estrategias o el impacto de los indicadores.

Insípida lucha contra la pobreza y asuntos temáticos olvidados. La Declaración del Milenio buscaba erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover el desarrollo sostenible al tiempo que se avanzaba hacia un sistema económico mundial plenamente inclusivo y equitativo, pero hoy la exacerbación social en diferentes continentes llama a un cuestionamiento del modelo de desarrollo. Cada vez más se piden alternativas al malestar con la globalización que sugiere Stiglitz (2002).

Varios autores registran como una equivocación el que los ODM hayan obviado dimensiones vitales para el desarrollo de los individuos en diferentes partes del mundo, muchas de ellas, que habían sido mencionadas en la Declaración del Milenio. Malcolm Langford (2010) cuestiona que los derechos humanos hayan quedado ausentes en los ODM e indica que esto acentúa la posibilidad de perpetuar violaciones y eximir de su responsabilidad a los gobiernos. El autor critica con ejemplos puntuales cómo en la evolución que tuvieron los ODM fueron perdiendo el enfoque de derechos humanos. Así, se perdieron conceptos como el de “agua costeable” y el de un comercio y sistema financiero “abierto, equitativo, basado en reglas, predecible y no discriminatorio” (ONU,

2000), y que se haya reducido la aproximación de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres que traía la declaración (ONU, 2000, p. 85).

De la mano con esto, también se ha mencionado un olvido a la búsqueda de la paz o mitigación de conflictos, siendo estos asuntos aún fundamentales. En la entrega del Nobel de Paz, Barack Obama sorprendió al mundo cuando dijo “debemos comenzar por reconocer el difícil hecho de que no erradicaremos el conflicto violento en nuestra época” (The White House-President Barack Obama, 2009). Lo anterior demuestra cómo los conflictos violentos nunca debieron quedar excluidos de los ODM como fue el caso, durante el proceso político de su aprobación.

De igual manera se ha criticado la ausencia de temáticas relacionadas con el envejecimiento en los ODM. El tema ni siquiera estuvo presente en el marco de la Declaración del Milenio, aun cuando varios análisis posteriores de expertos en envejecimiento argumentaron su importancia y su relación directa con la pobreza por regiones del mundo y afectaciones según género. Por ello, se aprobó la Resolución 58/134 (2003), que invitaba a los Estados a incorporar el envejecimiento en las medidas encaminadas a la consecución de los ODM, y la Resolución 59/150, donde se recomendó tener en cuenta la situación de las personas de edad. Los informes de la ONU poco trabajaron dicha temática. No obstante, en el Informe

¹¹ Un acercamiento desprevénido muestra una agrupación de objetivos sin un análisis más amplio de lo que era necesario para que funcionaran como un conjunto. No hay sincronía.

del Grupo de Trabajo sobre el post 2015¹², entregado en junio de 2012, se hace especial énfasis en que las tendencias muestran desafíos y oportunidades que no podemos desconocer como son los cambios demográficos.

Apropiación selectiva de los donantes. A pesar de que algunos critican los ODM como un conjunto de objetivos demasiado centrado en los donantes (Vandemoortele, 2009), otras críticas sostienen que el problema principal radica más en la manera como se diluyeron los compromisos y las responsabilidades de los donantes entre la Declaración del Milenio y la composición de los objetivos, metas e indicadores. Así lo sostiene Sakiko Fukuda-Parr, quien reconoce que si bien las agendas de los donantes sí han sido influenciadas por los ODM, estos han sido bastante selectivos en cuáles priorizar: “las agendas ODM del objetivo 8 no reciben demasiada atención en los documentos de política de los donantes revisados; menos de la mitad de estos mencionan las reformas al sistema internacional en comercio, ayuda, deuda y tecnología” (2009, p. 32). El autor critica la manera como se evidencia que los compromisos que los donantes debían haber cumplido para forjar la “alianza global” fueron débiles y no contaron con metas concretas.

La meta 18 de ese objetivo, de hecho, propuso una colaboración con el sector privado para velar por que se pudieran aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en

particular las tecnologías de la información y las comunicaciones. Sin embargo, la Unesco muestra cómo hoy los factores de desigualdad ante las nuevas tecnologías siguen creando una auténtica brecha que pone en duda la universalidad del mundo digital (Estay, 2007, p. 87). Las distancias siguen existiendo pues la extensión de la red coincide con la geografía del desarrollo, luego la ausencia de infraestructura prolonga el rezago digital del sur.

Algunos autores sostienen que el carácter no vinculante de la Declaración del Milenio imposibilitó una financiación constante para el logro de los ODM. De hecho, la ONU promovió dos conferencias sobre financiación del desarrollo¹³ y aún así no logró movilizar los recursos que se precisaban, resultando en que la ayuda requerida no llegara a los países en desarrollo. En ocasiones, además, las obligaciones políticas se eludieron a través de “malabares contables” mediante los cuales se registraban recursos de cooperación que nunca terminaron llegando a los países que los necesitaban; incluyendo actores tan visibles como la Unión Europea, según lo denunciaron Eurostep y Europe External Policy Advisors, miembros de la Red Social Watch de la sociedad civil europea: “No hubo ni convicción ni voluntad política” (Stocker y van Reisen, 2006, p. 49).

Objetivos no factibles. En una aproximación similar a la de Vandemoortele (2009), Michael Clemens, Charles Kenny y Todd

¹² El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas fue establecido por el Secretario General en septiembre de 2011 para apoyar los esfuerzos de preparación rumbo a la definición de la agenda mundial de desarrollo post 2015. Una tarea que se adelantó con los principales actores y grupos interesados, y que fue presidida por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (ONU, 2012).

¹³ Monterrey, México (marzo de 2002) y Doha, Qatar (noviembre-diciembre de 2008).

Moss (2007) ya habían manifestado su incompreensión frente a la manera como habían sido contruidos los objetivos y las metas, ya que –desde sus investigaciones y proyecciones– no son factibles de alcanzar por parte de aquellos países que están demasiado atrasados en su proceso de desarrollo; ni siquiera si se incrementaran los flujos de ayuda internacional para estos. Ellos argumentan que los costos más altos que generaron los ODM son, por un lado, las expectativas irracionales de lo que se podría lograr en tan corto tiempo y, por otro, expectativas irracionales establecidas frente al rol de la ayuda internacional al desarrollo¹⁴. Estas tendrían como consecuencias: la fatiga de los donantes, erosionar la atención sobre las necesidades de reformas estructurales en los países en desarrollo y que varios países sean etiquetados como casos de fracaso al no lograr las metas, aun si presentan avances (Clemens *et al.*, 2007, p. 747).

Otras lecciones relevantes de Río+20¹⁵

Una reflexión sobre la agenda post 2015 precisa volver la mirada al 2011, donde la cumbre de veinte años de Río permitiría servir de espacio de reflexión para entender cuán importante era la agenda de sostenibilidad y cuán rezagada estaba. Más aún, del proceso de Río+20 también es notable el creciente liderazgo que

han tenido los países del llamado Sur Global en la construcción de la agenda, algo que parecía imposible durante la construcción de la agenda del Milenio.

Un ejemplo posible es el protagonismo que ha buscado tener el gobierno colombiano, que se dio a la tarea de adelantar una estrategia diplomática en torno al establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como propuesta que permitiera concertar entre los polarizados intereses de los países desarrollados y en desarrollo (Gómez Lee, 2013). La apuesta colombiana consiguió el apoyo y las contribuciones de otros países¹⁶, logrando que estos ODS fueran aprobados en la Cumbre y se consolidaran como el referente obligatorio en la agenda post 2015. Dicho resultado incluyó temas como: pobreza, seguridad alimentaria, agua, energía, océanos, ciudades y empleos verdes (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012). Cada uno refleja los retos que –desde la concepción de un país de desarrollo medio– debe superar la comunidad internacional de manera corresponsable.

Ese logro se obtuvo en un escenario ambiental, pero trasciende lo ecológico e incluye comercio, energía, turismo y minería (*El Tiempo*, 2012). Desde la propuesta inicial se sugirió que los ODM “pudieran ser actualizados y adoptados como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, como puede leerse en la

¹⁴ Se habla de “ayuda” precisamente porque viene del inglés “aid”, lo cual hace parte a la concepción de cooperación internacional característica aún en la primera década del 2000.

¹⁵ Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible realizada entre 20 y 22 de junio de 2012.

¹⁶ La estrategia se desarrolló en Colombia, Indonesia, Ecuador y Estados Unidos durante 17 meses.

nota de la secretaría de la reunión de los países miembros de la plataforma de Río de Janeiro hacia Johannesburgo 2002: “América Latina y Caribe hacia Río de Janeiro 2012” (Cepal, 2011). Allí se anota que “mientras los ODM son aplicables solo a países en desarrollo, la intención fue que los ODS tuvieran una aplicación universal” (Río+20, 2011), y que mientras el cambio climático estaba ausente de las discusiones hace 20 años, ahora está en el centro de toda negociación internacional. Quizá una de las razones que robusteció la propuesta es precisamente el hecho de contar con una visión que interrelaciona crecimiento económico, protección ambiental y bienestar social. En otras palabras, la experiencia reciente y actual de Colombia permitió conciliar una ruta para enfrentar los retos del siglo XXI, que posibilitara la resiliencia y los progresos sinérgicos entre todos los actores.

Al analizar la manera como están formulados los objetivos es posible notar que mientras los ODM se centraron en el resultado final; los ODS fueron planteados en función de los factores que será necesario enfrentar para alcanzar un resultado final. De esta manera, no solo hay más posibilidades de alcanzar el objetivo final sino que se arrastran otros procesos que van concatenados, pero parecerían no relacionarse. Las Organizaciones No Gubernamentales ya le han mostrado al mundo que cuando se trabajan temas de niñez, generalmente hay correlaciones con mujeres cabeza de familia, hogares diversos, insatisfacción de necesidades

básicas, entre otros¹⁷. Esa lección parece haberse aprendido ya, y por ello el planteamiento de Río sugirió objetivos cuantitativos, plazos concretos y un panel de indicadores descriptivos que los países puedan llevar a la práctica de acuerdo con sus circunstancias nacionales. Cada uno a su medida.

Otra lección crucial que deja Río+20 es la necesidad de terminar con el divorcio entre la sostenibilidad ambiental y asuntos como la productividad, generación de riqueza, empleo e innovación, y el fortalecimiento de los mercados (Manzano, 2012).

Por último, en materia de la agenda de cooperación internacional y desarrollo, Río+20 estableció la conformación de un Grupo de Trabajo Abierto (owg, por su sigla en inglés) de 30 personas quienes tendrían la responsabilidad de aterrizar los objetivos de desarrollo sostenible a indicadores, para ser considerados por la Asamblea General en su 68ª sesión (entre septiembre de 2013 y septiembre de 2014).

LA AGENDA POST 2015: TOMA FORMA

La sección anterior describió algunas de las más relevantes circunstancias y análisis en torno al proceso que llevó al desarrollo de los ODM, gracias a que estos facilitan la comprensión del proceso de diseño de la agenda. Entre estas se encuentran la vigencia de las críticas hacia los ODM, el surgimiento y la participación de nuevos actores—en particular, de las organizaciones de la sociedad civil—, la creciente amenaza del

¹⁷ Basta mirar las páginas de Save the Children y Plan (hoy Fundación Plan).

cambio climático y una globalización económica vigorosa, pero cada vez más cuestionada.

Todos estos son asuntos que, sin duda, influyeron en el surgimiento y la estructuración de los diferentes escenarios donde se trabajó el diseño de la agenda post 2015 que se desarrolló en seis escenarios paralelos (DESA, 2013). Este arreglo institucional, aunque blindaría los análisis para un nuevo conjunto de objetivos,

también dificulta la participación de nuevos actores y de los Estados. A pesar de ello, ha habido esfuerzos de coordinación entre estas instancias, liderados por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, y apoyados por el Secretario General Adjunto y el Asesor Especial para la planeación post 2015.

Un primer escenario surge del OWG creado en Río+20, el cual fue establecido en 2013 por

TABLA 1. PROPUESTAS PARA AGENDA POST 2015, SEGÚN ESCENARIOS DE DISCUSIÓN

Escenarios	No. 1 Grupo de Trabajo Abierto (owg)	No. 2 Equipo de Tareas del Sistema de Naciones Unidas	No. 3 Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post 2015	No. 4 Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas	No. 5 Red de soluciones para el Desarrollo Sostenible de la onu
Nombre del documento elaborado	Informe de Avance de los Trabajos del owg (A/67/941)	El futuro que queremos para todos	Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible *	My world	An Action Agenda for Sustainable Development: Report for un Secretary General
Propuestas	1. Erradicación de la pobreza 2. Seguridad alimentaria y nutrición, agricultura sostenible, desertificación, degradación de la tierra y sequía 3. Agua y saneamiento 4. Empleo y trabajo decente para todos, protección social, juventud, educación y cultura 5. Salud, dinámica demográfica	<i>Principios:</i> 1. Derechos humanos 2. Igualdad 3. Sostenibilidad <i>Dimensiones centrales:</i> 1. Desarrollo social incluyente 2. Sostenibilidad en el medioambiente 3. Desarrollo económico incluyente 4. Seguridad y Paz	Cambios que deben darse: 1. No olvidarse de nadie 2. Colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda 3. Transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo 4. Construir Paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos. 5. Forjar una alianza mundial	1. Educación 2. Desigualdades 3. Salud 4. Gobernanza 5. Conflicto y fragilidad 6. Crecimiento y empleo 7. Sostenibilidad ambiental 8. Hambre 9. Nutrición y seguridad alimentaria 10. Dinámicas poblacionales 11. Energía y agua	Recomendaciones: 1. Terminar la pobreza 2. El derecho al desarrollo dentro de los límites que establece el planeta 3. Garantizar la educación efectiva para niños y jóvenes y modos de vida decentes 4. Lograr equidad de género, inclusión social y derechos humanos para todos 5. Brindar salud y bienestar para todos en todas las edades 6. Mejorar sistemas de agricultura y elevar la prosperidad rural 7. Empoderamiento de ciudades incluyentes, productivas y resilientes 8. Frenar el cambio climático inducido por los humanos y garantizar energía sostenible 9. Garantizar servicios ecosistémicos y biodiversidad, y buen manejo de fuentes hídricas y otros recursos naturales 10. Transformar la gobernanza para el desarrollo sostenible

* En el documento se presenta un anexo con propuestas de objetivos y metas que se abordará más adelante.

Fuente: creación de los autores sobre la base de las fuentes referenciadas en el texto.

decisión de la Asamblea General de la ONU, con un sistema de representación mediante el cual cada uno de los 30 cupos es rotado entre 1 a 4 Estados parte. El owg, en seguimiento de lo establecido en Río, tiene la responsabilidad de debatir la conceptualización de los objetivos de desarrollo sostenible, lo cual se hará hasta el mes de febrero de 2014. Entre ese periodo y septiembre de 2015, el owg tiene la tarea de lograr un consenso alrededor de una propuesta de objetivos que será presentada para la aprobación de la Asamblea General. Hasta el momento en que este artículo fue escrito, como lo registra el Informe de Avance de los Trabajos del owg (A/67/941) las discusiones se dieron alrededor de cinco tópicos (tabla 1).

Otras dos son medidas tomadas directamente por el Secretario General. Lo primero que adelantó, en enero de 2012, fue la conformación del “Equipo de Tareas del Sistema de Naciones Unidas sobre la agenda post 2015”¹⁸ con el objetivo de preparar al sistema para el proceso de diseño de la nueva agenda y de brindar análisis e insumos que pudieran nutrir la discusión (DAES, 2013). El trabajo de este grupo se reunió en el informe “El futuro que queremos para todos” (tabla 1), el cual resumió la visión de las Naciones Unidas so-

bre lo que debería ser la agenda post 2015¹⁹ y definió como principal reto de esta “asegurar que la globalización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo en esta generación y en las generaciones del futuro. La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sus beneficios, en este momento, se distribuyen de manera muy desigual” (UN System Task Team, 2012). Por lo anterior, se puede notar nuevamente cómo desde ahí no solo se retoma como eje central la lucha contra la pobreza, sino que se complementa con la desigual distribución de la riqueza.

La segunda medida que tomó Ban Ki-moon fue la creación y conformación del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post 2015 (tabla 1). Este grupo, compuesto por 26 personas representantes de gobiernos, el sector privado, la comunidad académica y la sociedad civil, fue encargado de liderar las discusiones que puedan llevar a que en la segunda mitad de 2014 se cuente con unos nuevos objetivos. El panel, del cual fue parte la canciller colombiana María Ángela Holguín, fue copresidido por el presidente Yudhoyono de Indonesia, la presidente Johnson de Liberia y el primer ministro británico Cameron. La tarea se logró

¹⁸ Este equipo reunió a más de 60 agencias de la ONU y organismos internacionales, y fue copresidido por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De manera complementaria a este grupo de trabajo se estableció también el Equipo de Apoyo Interagencial, con representación de más de 40 entidades de la ONU, con el objetivo de contribuir con otros insumos, información contextual y panelistas expertos.

¹⁹ La visión del futuro que queremos se estructura sobre tres principios: 1) Derechos Humanos; 2) Igualdad y 3) Sostenibilidad. Además establecen cuatro dimensiones: 1) Desarrollo social incluyente, 2) Sostenibilidad del medioambiente, 3) Desarrollo económico incluyente y 4) Seguridad y paz.

entre julio de 2012 y mayo de 2013 (Grupo de Alto Nivel, 2013) con el objetivo de entregar una propuesta de objetivos de desarrollo y recomendaciones que conciliaran los procesos de ODM y de Río+20. Dicho proceso derivó en la presentación y entrega, ante el Secretario General, del documento “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”. El documento propone el diseño de la agenda post 2015 alrededor de “cinco cambios transformativos” (Grupo de Alto Nivel, 2013): 1) no olvidarse de nadie; 2) colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda; 3) transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; 4) construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos; 5) forjar una nueva alianza mundial²⁰.

El tercer escenario ha sido el liderado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, el cual impulsó consultas globales y nacionales que se complementaron con la iniciativa *My World*²¹. Las consultas —organizadas por los Equipos País de la ONU— se adelantaron en 88 países, e incluyeron discusiones acerca de las prioridades nacionales de desarrollo. También hubo consultas temáticas lideradas por agencias de la ONU, con participación de organi-

zaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia, en temas como: educación, desigualdades, salud, gobernanza, conflicto y fragilidad, crecimiento y empleo, sostenibilidad ambiental, hambre, nutrición y seguridad alimentaria, dinámicas poblacionales, energía y agua (The World We Want, 2013).

El cuarto escenario son las consultas regionales adelantadas en las Comisiones Económicas Regionales para consensuar prioridades y necesidades; en el caso de Latinoamérica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El resultado de cada una es un informe a la Secretaría General (DESA, 2013).

El quinto escenario está dispuesto por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de la ONU, la cual fue conformada en agosto de 2012 por Ban Ki-moon. Esta tiene por objeto la movilización de experticia técnica desde la academia, la sociedad civil y el sector privado para la generación de soluciones a los problemas locales, nacionales y globales del desarrollo sostenible (SDSN, 2013) y está conformada por eminencias como Jeffrey Sachs y Louise Arbour. En junio de 2013 la Red presentó al Secretario General *An Action Agenda for Sustainable Development: Report for the UN Secretary General*, en el cual ade-

²⁰ En este afronta el cambio institucional que vive el mundo desde hace décadas y los nuevos actores que por ende hacen parte del escenario del desarrollo, con la idea de contar con una visión compartida que pueda ser aplicada a nivel de cada país desde diferentes dimensiones y tipos de aportes. Para ello, identifica como actores centrales a los gobiernos y las autoridades locales, los países en desarrollo, las instituciones internacionales, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones filantrópicas e inversionistas sociales, los académicos y científicos, y las personas del común.

²¹ Esta iniciativa es una encuesta general para millones de ciudadanos alrededor del mundo, cuyo objetivo es captar la opinión y las prioridades de la ciudadanía con el objetivo de ponerlas a disposición del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes, del Secretario General y de los líderes mundiales en el marco de las discusiones hacia la agenda post 2015.

lantan recomendaciones (tabla 1) a partir de cuatro dimensiones de análisis del desarrollo sostenible: desarrollo económico (incluyendo la erradicación de la pobreza extrema), inclusión social, sostenibilidad ambiental y buen gobierno—incluyendo paz y seguridad— (SDSN, 2013a, p. 1).

A partir de estas, la Red identificó cinco cambios que el mundo había vivido entre los ODM y la actualidad, que tendrían que tenerse en mente a la hora de “actualizar” estos objetivos: 1) mayor factibilidad de acabar con la pobreza extrema, dados los avances tecnológicos y científicos; 2) peligrosos niveles de impacto de los humanos sobre el planeta; 3) cambio tecnológico, particularmente en tecnologías de la información y las comunicaciones, con impacto en las dinámicas de integración y globalización; 4) inequidad y exclusión social, con impactos en muchos países de rápido crecimiento; 5) dificultades de gobernanza global, en donde hay mayor complejidad por un mayor número de actores y de niveles de multipolaridad global.

El último escenario está relacionado con el Pacto Global de la ONU, proyecto que nació de manera paralela a los ODM, y mediante el cual el Secretario General Kofi Annan promovió una alianza por el desarrollo entre las Naciones Unidas y el sector privado. En el marco del proceso de la agenda post 2015, el Pacto ha implementado mecanismos de recolección de insumos desde el sector privado, los cuales están contenidos en el informe *Perspectives from un Global Compact Participants on Global Priorities and How to Engage Business towards Sustainable Development Goals* (Global Compact, 2013). Allí se brindan recomendaciones

en tres áreas: 1) propuestas para la estructuración de objetivos de desarrollo sostenible, en cuatro temáticas (superación de la pobreza, necesidades y capacidades humanas, recursos naturales estratégicos y un ambiente apropiado para el desarrollo); 2) mecanismos para el enganche de negocios e inversionistas hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible; 3) recomendaciones hacia la consolidación de mercados incluyentes y sostenibles.

Se ha descrito, *grosso modo*, la manera como se estructuró la discusión alrededor de lo que será la nueva agenda, por la importancia de visibilizar cómo ha sido el proceso de discusión y generación de insumos. Lo restante tiene que ver con el proceso político que está en marcha desde septiembre de 2013 y continuará al menos hasta septiembre de 2014. Solo ahí se podrá observar la incidencia real de los procesos técnicos y participativos en las decisiones finales. Complacer a todas las partes será un imposible, pero desconocer los procesos ya avanzados implicaría problemas de legitimidad.

AGENDA POST 2015: ¿LECCIONES APRENDIDAS?

Las secciones precedentes nos han presentado un balance en blanco y negro de lo que ha dejado el proceso de coordinación que se generó para la cooperación internacional alrededor de los ODM. Es así que, pensando en el proceso post 2015, resulta importante presentar reflexiones frente a algunos de los temas que se prevé serán importantes en el proceso político de fijación de la agenda.

El revés como una oportunidad

Si bien no puede considerarse que el proceso de los ODM ha sido perfecto, los reveses han de ser ventanas de oportunidad para replantear la nueva apuesta post 2015. Muchos autores coinciden en que las sinergias son un *sine qua non*. De hecho, en varios escenarios (G-8, G-20, Cumbre de la Tierra, entre otros) se clama por la coordinación y el diálogo. Cabe destacar el trabajo del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post 2015, entre otras cosas, por la jerarquía política que tiene, lo cual lo diferencia de otros escenarios técnicos ya mencionados. El ejercicio allí adelantado resulta interesante y muestra alternativas precisas para que en la reunión de la Asamblea General, en septiembre de 2014, se ajusten y precisen compromisos, indicadores y recursos. El reto no es menor.

Ya se pueden esbozar las oportunidades para incluir asuntos que por diferentes motivos han quedado relegados y que son urgentes en el propio sistema de cooperación internacional, en línea con los aprendizajes identificados. Entre otros, es fundamental crear sinergias, brindar atención al cambio climático, atender problemas globales con soluciones que incluyan más las particularidades de los diferentes territorios, disminuir las desigualdades, trazar objetivos comunes con obligaciones para todos y pensar en la búsqueda de la paz y otros temas identificados como ausentes y necesarios en la agenda. Tezanos (2011) esboza una alternativa cuando menciona lo indispensable de “construir un sistema de ayuda internacional, incentivo-compatible con los esfuerzos de progreso de los países, consensuar un pacto internacio-

nal de financiación del desarrollo y completar las dimensiones del desarrollo humano que quedaron ausentes en los ODM”. Greenhill y Prizzon (2012, p. 25) hacen recomendaciones en el mismo sentido. Muchos autores coinciden en que los recursos y los indicadores deben manejarse de diferente manera, y que dejar el tema de la financiación a otros escenarios genera dilación de la voluntad política.

Otra alternativa es la propuesta del Grupo de Alto Nivel que ya integra ODM y Río+20, donde se hacen sinergias con equipos técnicos de diferentes territorios. El *lobby* para incluir temas en la agenda post 2015 ya empezó. Los temas son muchos, pero no se trata de nominar todo. No obstante, hay nuevas realidades que nos obligan a pensar en soluciones para los nuevos problemas y de allí la necesidad de fortalecer la agenda de sostenibilidad ambiental y de lucha contra el cambio climático. Ese incremento, que los científicos calculan entre 2° y 6° C, puede ocasionar severas inundaciones, sequías e incluso propagación de enfermedades mortales como el dengue y la malaria; también se relaciona con el cambio climático. Por tanto, se requiere —como en 2010 lo indicó el Secretario General de la ONU— de “un nuevo acuerdo global capaz de incrementar los niveles de inversión [...] en energía renovable y la generación de capacidad de adaptación con respecto al cambio climático” (Orellana, s.f.). Esta parece una lección aprendida, a juzgar por los contenidos y las prioridades que se elevaron en los distintos escenarios de discusión post 2015. Hay algunas herramientas que han sido propuestas en diferentes escenarios como el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), que se trabajó en la Convención Marco de las

Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC), pero aún resta trabajo por adelantar, y la nueva agenda es el lugar apropiado para hacerlo.

Otra gran oportunidad la presenta Louise Agersnap (2013) quien –junto con otros autores– ha venido resaltando la necesidad de incluir un objetivo acerca de las desigualdades. “Este objetivo no deberá limitarse a las desigualdades económicas; más bien, deberá abordar otras dimensiones clave, como las disparidades entre los géneros”. Aquí se debería agregar a los pueblos indígenas que suelen ser discriminados (Clavero, 2013). Por ejemplo, en los ODM

la construcción del desarrollo y del Estado-Nación ha resultado en una mayor discriminación y exclusión de los pueblos indígenas, lo cual ha llevado a situaciones de pobreza que siguen vigentes hasta el día de hoy. En sus respectivos informes, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo subrayan la situación de pobreza en la que se encuentran los pueblos indígenas. Más aún, el rasgo común en estos informes es que la pobreza es muy severa y generalizada en los países en los que viven indígenas, por lo que el mapa de la pobreza coincide con los territorios de los pueblos indígenas, que están representados desproporcionadamente entre los pobres y extremadamente pobres a nivel mundial (Tauili-Corpus, s. f.).

Cabe anotar que tanto los trabajos de DFI y Oxfam (2013), como los de Greenhill y Prizzon (2012), también se refieren a esta y plantean conexiones y cortocircuitos en el abordaje de la pobreza.

Sin importar lo primordial que será considerar las temáticas, también lo será adelantar una buena priorización y selección de solo las más estratégicas y catalizadoras de gran impacto. En esto coincidimos con Greenhill y Prizzon (2012, p. 25) quienes señalan que si los objetivos son comunes, las obligaciones también lo deben ser. Y ello se sincroniza cuando se considera la inclusión, tanto para la formulación, como para las responsabilidades compartidas.

Y el último revés que puede convertirse en oportunidad para hacer una transformación real en el desarrollo y la cooperación es la inclusión de la paz. Quizás el fin de la Guerra Fría obnubiló a muchos y dejó margen para que en los ODM se diera “poca atención a las complejidades relacionadas con las dinámicas demográficas, la paz y seguridad, gobernabilidad, el Estado de derecho y los derechos humanos” (ONU, 2012, p. 14), ahora se trata es de aprender de las lecciones pasadas. Luego, es urgente la necesidad de repensar la guerra justa y la paz justa porque “la violencia nunca produce paz permanente. No resuelve los problemas sociales: simplemente crea problemas nuevos y más complicados”, como lo anotara alguna vez Martin Luther King. De hecho, las evaluaciones de los ODM han demostrado que “ningún país de bajos ingresos afectado por la violencia y con un esquema social frágil ha alcanzado ningún ODM” (p. 27). Esto lleva a considerar lo pivotal que resulta abordar las causas del conflicto desde un enfoque multidimensional. El mismo Grupo de Trabajo de la ONU, en su informe del 2012, señaló la necesidad de considerar la seguridad humana como eje central en las propuestas post 2015

y subrayó especial atención para terminar con la violencia de género (niñas y mujeres). Otra vez, una sinergia que debe considerarse. El Foro Internacional de las Plataformas nacionales de ONG (FIP) hace énfasis en la educación cívica y políticamente neutral en materia de prevención y resolución de conflictos, así como en el establecimiento de intercambios constructivos entre actores transfronterizos como un paso crucial para la paz. Las nuevas realidades muestran que son más las guerras olvidadas que los nuevos conflictos los que predominan en diferentes regiones del mundo.

En la tabla 1 se constata que en los diferentes escenarios este es un tema que los actores consideran que debe ser abordado. Más ahora cuando los conflictos internos han tomado lugar en varios territorios y los altos niveles de criminalidad, entre otros, entregan un amplio y fluctuante Índice de Estados Fallidos²².

Para el caso colombiano resulta evidente que el trabajo en posconflicto es fundamental. Y ello requiere cooperación internacional continuada y asistencia técnica en materias legales y sociales que realmente posibiliten la sostenibilidad de situaciones de paz.

La creciente voz de la sociedad civil global

Aunque algunos señalan que los ODM no contaron con un proceso inclusivo amplio, el análisis de lo acontecido en los distintos escenarios de discusión denota la creciente participación de la sociedad civil en la mayoría de los esce-

narios y, particularmente, en el liderado por el Panel de Alto Nivel. Ya se anotó cuán amplia ha sido la movilización de organizaciones sociales para participar en las discusiones. Esto, se indica, sin valorar el grado de inclusión de las propuestas de las organizaciones, ya que esto requeriría de una investigación específica que pueda concluir sobre este asunto. De lo que los diferentes procesos al menos dan fe es de dinámicas completamente distintas a las vividas en el escenario de construcción de los ODM; en efecto, se evidencian las transformaciones institucionales que Evans (2007) describe bajo “hibridismo” institucional. Estado y sociedad civil parecen comprender la necesidad de establecer esquemas menos polarizados, donde el diálogo y el trabajo mancomunado es requerido para mejorar los resultados. Lo anterior está en línea con una de las transformaciones conceptuales que tomaron fuerza luego de la Guerra Fría: el paso de la “ayuda al desarrollo” a la “cooperación al desarrollo”. Justamente en ese punto, las redes transnacionales de la sociedad civil o “sociedad civil global”, usando el término acuñado por Mary Kaldor (2005), ha realizado todo un proceso de análisis y seguimiento a la ayuda oficial al desarrollo y sus debilidades. También se han hecho propuestas puntuales a los donantes (Estados, organizaciones intergubernamentales, entre otros) y a los receptores de la ayuda para evitar las relaciones de dependencia o las estrategias de cooperación tomadas sobre consideraciones geopolíticas y de poder. Por ejemplo, en

²² La organización Fund for Peace elabora este índice desde 2005 (basándose en 12 factores), el cual es publicado en la revista *Foreign Affairs*.

Balí, Indonesia, entre el 23 y 24 de marzo se llevó a cabo el Foro Mundial de osc sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015, donde se instó a los tomadores de decisión a profundizar la gobernanza, vía la participación democrática y la rendición de cuentas, y una gestión basada en la igualdad, la justicia y los derechos humanos²³.

Varias plataformas de la sociedad civil como BetterAid, que reúne a más de 700 organizaciones de desarrollo de la sociedad civil, trabajan en la cooperación al desarrollo y en el cuestionamiento de la agenda de eficacia de la ayuda desde 2007. Básicamente han adelantado un seguimiento permanente para influenciar los acuerdos internacionales de eficacia de la ayuda, tales como la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (DP) y el Programa de Acción de Accra (PAA)²⁴, ampliando así la agenda política hacia una mayor eficacia del desarrollo y una reforma sustancial de la arquitectura internacional de la cooperación.

Tras la publicación del Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas, muchas organizaciones se movilizaron para producir respuestas para mejorar ese documento²⁵. El FIP, Beyond 2015 y Global Call to Action Against Poverty (GCAP) produjeron también su informe, que resume las demandas de la sociedad civil de 39 países para la agenda post 2015 y da muestra de las nuevas dinámicas. Allí

se reflejan las aspiraciones para transformar el sistema económico y social:

El objetivo principal de esta movilización mundial es el bienestar de los habitantes del planeta, y abordar la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la desigualdad (de ingreso y social) con mayor contundencia. Debe basarse en los derechos humanos universales y ser coherente con las normas internacionales de estos derechos, a través de sistemas socioeconómicos basados en los seres humanos y no en el crecimiento económico (FIP, Beyond 2015 y GCAP, 2013).

La movilización es amplia, en América Latina se resalta la actividad del grupo de Propuesta Ciudadana o Mesa de Articulación Ciudadana, en donde están Acción y Desco. De manera puntual, este es un ejemplo de cómo organizaciones de la sociedad civil vienen buscando formular una agenda con respuestas específicas para la región, donde las ONG deliberan con otros actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales, sociales y académicos, y se generan aportes específicos de una región tan importante como América Latina.

Así, el imperativo trabajo con la sociedad civil parece ser otra lección aprendida, en comparación con lo vivido en el proceso de los ODM, donde el proceso fue mucho más exclusivo de los Estados.

²³ Ampliar en http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/04/Civil-Society-Communique-HLP-Bali-March23-24-2013_SPA.pdf

²⁴ El PAA se centra en los problemas de la apropiación democrática.

²⁵ De todas maneras, antes de la elaboración del informe se escuchó a más de 5.000 organizaciones de la sociedad civil—desde organizaciones de base hasta alianzas mundiales—, en unos 120 países, además de académicos e integrantes de movimientos sociales.

Globalización económica vigorosa y cuestionada

Si tan solo nos detenemos en el término “globalización”, Noam Chomski señala que una definición neutral indica que se está hablando de una integración internacional, pero la acepción que ha ganado terreno es sin duda la priorización de los derechos de los inversionistas. En ese sentido, cuando se hace un acercamiento al desarrollo, la mirada tiende a la lógica económica. Entonces, se prioriza el libre comercio, pero no precisamente referido a la libertad de los trabajadores en el sentido descrito por Adam Smith: a la libertad de movimiento a través de las fronteras. Se da prioridad al incremento en el flujo de capitales. Y si bien hay una tendencia al incremento de interdependencias económicas, políticas, culturales, sociales, ecológicas, jurídicas, entre otras, es una interrelación que depende “fundamentalmente de la economía y de los avances tecnológicos y comunicacionales” (Ramírez, 2013, p. 38).

Y como anota Gonzalo Ramírez, “en la economía del mundo, la aldea global posibilita la deslocalización o translocalización del trabajo y el capital, donde los bienes se producen en fábricas y maquilas (*sweatshops*)” (2013, p. 39). De un lado, los Estados propician el escenario para atraer industrias a sus territorios. De otro, las fábricas abren donde están los trabajadores de “bajo costo” y así lo que circula es el dinero. Por la abundancia de oferta de mano de obra, los salarios son menores y los Estados limitan las normativas laborales y ambientales para atraer las maquilas (Klein, 2000). La situación sugiere incremento de conflictos laborales,

sociales, económicos y ambientales (Robayo, 2013; Guerra, 2013; Clavero, 2013; Gómez Lee, 2013a). Todos asociados a problemas que se relacionan directa o indirectamente con el modelo de desarrollo y que requieren propuestas de solución globales.

Justamente, para coordinar las propuestas a los desajustes y desequilibrios de la globalización entendida de esa manera, este momento político y social de la agenda post 2015 posibilita llegar a acuerdos mínimos para afrontar los desafíos. Es un espacio para considerar esa sociedad 20:80 que es desigual y que además excluye social y culturalmente. Es el escenario para presentar alternativas que se vienen conceptualizando e institucionalizando filosóficamente en términos de justicia (Rawls, 1971; Pogge, 2005; Nagel, 2005) y de allí se derivan otras propuestas como las de Comercio Justo.

Académicos como Rawls han llamado la atención sobre la carencia de “un sistema global de cooperación que logre aplicar el principio de justicia distributiva entre las sociedades” (Ramírez, 2013, p. 62). Luego, puede anotarse que el llamado a crear e implementar propuestas incluyentes y que desarrollen la idea de Justicia Global son más que oportunas en la coyuntura internacional. El escenario del post 2015, más allá de las prioridades, debe concretar las maneras, sí descentralizadas, como lo ha recomendado Martha Nussbaum (2012), que fomenten el desarrollo de capacidades humanas y con indicadores más precisos que posibiliten avanzar de manera más concreta que los ODM.

En este sentido, la conexión entre ODM y ODS, como lo anotan algunas OSC, puede estar en el cambio de paradigma de desarrollo (FIP, s. f.) y precisa repensar la forma en que se

produce y se consume. De esta manera, consideran algunas osc, las políticas de desarrollo humano podrían operar sistemáticamente en sinergia con las de desarrollo sostenible y así llevar a cabo la transición ecológica y social para garantizar los bienes comunes públicos a las nuevas generaciones. El mencionado malestar en la globalización de Stiglitz (2002) requiere armonizar respuestas de manera “glocal” que vayan más allá del discurso, que consideren factores diferentes a los estrictamente económicos y que estén impregnadas de voluntad política.

CONCLUSIONES

Este artículo se aproximó al proceso post 2015 con el objetivo de ampliar el conocimiento que se tiene sobre dicho proceso y sobre los retos y aprendizajes que se han dado en torno a este. Para ello, en un primer momento analizó los antecedentes relevantes de la agenda post 2015, donde se presentaron los principales avances y limitaciones de dicho proceso. En un segundo momento se describió el proceso de formación de la nueva agenda y de un nuevo conjunto de objetivos de cooperación internacional al desarrollo. En un tercer momento se analizó la aplicación de lecciones aprendidas en el pasado, en el marco de la nueva agenda. Es así que estas últimas líneas cierran la reflexión con ideas sobre algunos de los principales retos para el proceso post 2015, de la mano con preguntas relevantes para futuros análisis sobre la cooperación internacional, incluyendo algunas pertinentes para Colombia.

Lo visto hasta aquí indica que plantear unos objetivos globales comunes ha sido un avance en términos de planeación y sincro-

nización que le dan un horizonte al sistema de cooperación internacional para afrontar los grandes problemas de comienzos del siglo xxi: el desarrollo sostenible y la desigualdad. Más que ponerle un apellido al desarrollo, se trata de un cambio de paradigma que empieza a tomar fuerza social, política y económica. En la Cumbre del Milenio se vislumbró que “otro mundo es posible” y para ello se empezó a darle juego a los actores no tradicionales. Hoy ya se reconoce un mundo multiactores. Es decir, más allá de los Estados-nacionales, los entes intergubernamentales y el reconocimiento de la incidencia del sector privado, se abrieron espacios para las alianzas público-privadas y para las organizaciones de la sociedad civil. Luego, estas fueron declaradas sujetos de desarrollo por derecho propio, y en otros escenarios se ha propendido por crear un entorno habilitante. Aun así, de aquí surgen diferentes preguntas sobre las cuales amerita fijar la mirada en el futuro próximo: ¿realmente hay ambiente habilitante para las osc? Las osc vienen desarrollando *lobby* en diferentes escenarios, pero ¿qué eficacia tiene ese trabajo en términos de incidencia?

Una segunda claridad al observar el proceso es que el mundo tiene una oportunidad única para aprovechar, con el fin de contribuir a la transformación profunda del sistema económico, social y ambiental, y para que los ciudadanos se reconozcan, se apropien de la nueva apuesta y participen de la construcción de sociedades equitativas. Sin embargo, en el marco de un debate difícil frente a los temas y alcances por incluir en la agenda, no sobra preguntarse ¿será que algo se queda por fuera? ¿En realidad se está siendo tan ambicioso como

se debería? Por ejemplo, conviene preguntarse si los nuevos objetivos lograrán modificar los patrones de consumo, para algunos ya insostenibles, o si lograrán limitar el abuso de la especulación con altos flujos de capital. Hay investigaciones por adelantar en ese sentido, aquí solo se dejan como abrebocas para considerar.

Como quiera que sea, de lo que se trata es de tener mayor claridad frente a los temas que debemos afrontar, de las sinergias entre agentes e instituciones para apostarle a un modelo sostenible. ¿Se están generando las condiciones para promover mayores y mejores sinergias? ¿Los cambios que se vienen generando están siendo acompañados de las requeridas transformaciones de paradigmas desde los actores implicados?

Si bien esta es una reflexión principalmente global, no amerita cerrarla sin antes esbozar unos trazos de las implicaciones específicas que también genera para un país de renta media-alta, como Colombia; que además ha demostrado estar comprometido con la posibilidad de “otro mundo”²⁶. Por esto, es relevante que futuros análisis respondan preguntas como: ¿Será que las apuestas de Colombia sí incluyen los temas de sustentabilidad que aprovechen suficientemente su condición de país megadiverso? ¿Siendo un país tan desigual como lo registran los estudios de la Cepal, entre otros, la apuesta global es apropiada para lidiar con este problema? Y en los temas de la paz, donde no

solo es vital por el proceso que se adelanta sino que ha terminado siendo glocal²⁷, ¿los enfoques propuestos son suficientemente integrales a fin de lograr las condiciones para resolver este y otros conflictos alrededor del mundo?

En general, en el mundo, la pobreza y la catastrófica destrucción ambiental son una realidad que debe ser afrontada para minimizar la bomba de tiempo que ya es una fisura fundamental del mundo de hoy. Incluso, con cifras de desarrollo como las que se registran en América Latina, la región y el país figuran entre los más inequitativos. Un reto.

Y para completar el listado, ya extenso, de interrogantes que quedan de nuestra reflexión, unos muy importantes son: ¿Cuán preparados estamos para este nuevo paradigma? ¿Están los diferentes países preparados para romper las tradicionales lógicas de norte-sur? ¿Para disminuir las condiciones de desigualdad que actualmente gobierna el concierto internacional? ¿Para darle un mayor rol a los países de renta media? ¿Estamos preparados para recordar el significado original de “cooperar” como aquella relación de colaboración entre iguales? Pero más allá de todo lo anterior, la pregunta clave es ¿cómo se lograrán priorizar las lógicas de preservación del planeta, con respeto por la dignidad humana?

La columna vertebral de este texto ha sido visibilizar de manera crítica los procesos más relevantes que han contribuido a la for-

²⁶ A través del documento Conpes de política pública n.º 91 de 2005, donde trazaron las metas y estrategias para cumplir los ODM.

²⁷ En relaciones internacionales se hace referencia a los problemas que, siendo locales, logran impacto global o viceversa, como una sequía que afecta el mercado del café, o el cambio climático que afecta las temperaturas en los territorios.

mulación de la agenda post 2015 para la cooperación internacional al desarrollo. Por esto, se ha hecho énfasis en lecciones importantes que parecen haberse aprendido y otras que parecerían permanecer como retos por resolver. Definitivamente, más allá de los apuntes referentes a las temáticas por priorizar, es evidente la importancia que se ha brindado a la participación de nuevos agentes y el reconocimiento de las nuevas dinámicas en un mundo policéntrico. En concreto, este año (septiembre de 2013 a septiembre de 2014) será vital para las definiciones políticas post 2015. Por tanto, más allá de las entidades estatales e incluso de las mismas organizaciones sociales y económicas, el eje somos finalmente los ciudadanos. Desde donde deberá crecer la conexión, el seguimiento y la apropiación de estas temáticas —y por ende de la discusión política—, a fin de contar con una cooperación internacional que responda apropiadamente a nuestras necesidades. Es esta la resiliencia requerida para resolver los problemas del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Abuchaibe, H. (2010). La declaración del Milenio y la justicia transicional en Colombia. *oasis*, 15, 301-314.
- Agersnap, L. (2013). El debate post 2015 ¿una revolución silenciosa? *Revista Humanum*. Recuperado de <http://www.revistahumanum.org/revista/el-debate-post-2015-una-revolucion-silenciosa/>
- Caballero Gómez, P. (2012). *Por qué necesitamos Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.scidev.net/america-latina/cambio-climatico/opinion/por-qu-necesitamos-objetivos-de-desarrollo-sostenible.html>
- Cepal (2011). *Proceso preparatorio regional para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/rio20/noticias/paginas/5/43755/P43755.xml&xsl=/rio20/tpl/p18f-st.xsl&base=/rio20/tpl/top-bottom.xsl>
- Clavero, B. (2013). Principios contra garantías: empresas transnacionales y pueblos indígenas en el orden internacional de los derechos humanos tras 2011. En Ramírez y Marín (eds.). *Comercio justo, globalización y medioambiente* (pp. 427-461). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Clemens, M., Kenny, C. & Moss, T. (2007). The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success. *World Development*, 35 (5).
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES). (2013). *Agenda para el desarrollo después de 2015*. Recuperado de <http://www.un.org/es/development/desa/area-of-work/post2015.shtml>
- Development Finance International (DFI) & Oxfam (2013). *Putting Progress at Risk? mdg spending in developing countries* en The Government Spending Report. Recuperado de <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/putting-progress-at-risk-mdg-spending-in-developing-countries-290828>
- El Heraldo* (s. f.). Obama, la guerra y la paz. Recuperado de <http://archivo.elheraldo.hn/content/view/full/346846>
- El Tiempo* (2012). Objetivos de Desarrollo Sostenible, logro de Colombia en Río+20. Recuperado de http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11961857.html
- Estay, J. (2007). Los Objetivos del Milenio y la Asociación Mundial para el Desarrollo ante el carácter polarizante de la globalización. En José Luis Calva

- (coord.). *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades* (pp. 77-96). México: UNAM.
- FIP, Beyond 2015, GCAP (2013). *Más Allá 2015: Las demandas de la sociedad civil de 39 países*. Recuperado de <http://www.ong-ngo.org/es/mas-alla-2015-las-demandas-de-la-sociedad-civil-de-39-paises/>
- FIP (s.f.). *La Sociedad Civil llama a un futuro sustentable y justo. Posición del Consejo del fip para la Agenda de Desarrollo Post 2015*. Recuperado de <http://www.ong-ngo.org/wp-content/uploads/2013/09/Posicion-FIP-post-2015-ES.pdf>
- Fraser, A. (2005). Approaches to reducing Maternal Mortality: Oxfam and the MDGs. En *Gender and Development* (pp. 36-43). Oxfordshire: Taylor & Francis y Oxfam.
- Fukuda-Parr, S. (January 2010). Reducing inequality - The missing MDG: A content review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements. *ids Bulletin*, 41 (Issue 1), 26-35. Sussex: Institute of Development Studies – University of Sussex.
- Gómez Lee, M. I. (2013). Es una propuesta que viene del mundo en desarrollo para fraguar la polarización: Entrevista a Paula Caballero. *Revista zero*, 30.
- Gómez Lee, M. I. (2013a). El Protocolo de Nagoya y el examen de las patentes, en Ramírez Cleves, G. A. y Marín Aranguren, E. M. (eds). *Comercio justo, globalización y medioambiente* (pp. 23-67). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guerra Barón, A. (2013). La Agenda Social Andina: ¿acaso es Comercio Justo? En Ramírez Cleves, G. A. y Marín Aranguren, E. M. (eds). *Comercio justo, globalización y medioambiente* (pp. 23-67). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Greenhill R. & Prizzon A. (2012). Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs. *Working Paper* 360. London: ODI.
- Grupo de Alto Nivel [de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015]. (2013). *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas.
- IEA (s.f.). *Publications: Scenarios and Projections*. Recuperado de <http://www.iea.org/publications/scenariosandprojections/>
- Johnson, R. (2005). *Not a sufficient condition: The limited relevance of the gender mdg to women's progress* (pp. 55-65). En *Gender and Development*. Oxfordshire: Taylor & Francis y Oxfam.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Madrid: Tusquets.
- Klein, N. (2000). *No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies*. Toronto: Vintage Canada.
- Langford, M. (2012) *The Art of the Impossible: Measurement Choices and the Post -2015 Development Agenda*. Recuperado de <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Measurement%20Choices&%20the%20Post-2015%20Development%20Agenda-MLangford.pdf>
- Manning, R. (January 2010). The impact and design of MDGs: Some reflections. *ids Bulletin*, 41 (Issue 1), 7-14.
- Manzano, C. (2012). Cumbres llenas, palabras vacías. *The Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.es/cristina-manzano/cumbres-llenas-palabras-vacias_b_1616166.html
- McArthur, J. (2013). *Own the Goals: What the Millenium Development Goals Have Accomplished* en Brookings.edu. Recuperado de <http://www.brookings.edu/research/articles/2013/02/21-millennium-dev-goals-mcarthur#>
- McDonnell, I. (2003). *An international perspective on communication strategies for the Millenium Development Goals*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). *Río+20: Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Propuesta%20Colombia%20Guatemala%20R%C3%ADo%20%2B%20%20-%20Hojas%20de%20Ruta%20-%20ESP%2015%20SEP%2011_0.pdf
- Nagel, Th. (2005). The problem of Global Justice. *Philosophy and Public Affairs*, 31 (74), 113-147.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuestas para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Obeng-Odoom, F. (Nov. 2012). Beyond Access to Water. *Development in Practice*, 22 (8), 1135-1146.
- OCDE (1996). *Shaping the 21st Century: The contribution of development cooperation*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2000). *Declaración del Milenio*. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Junio 2012). *El futuro que queremos para todos. Informe para el Secretario General*. Recuperado de http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2013*. Nueva York: ONU.
- Orellana, M. (s. f.). Cambio climático y los ODM: el derecho al desarrollo, cooperación internacional y el mecanismo de desarrollo limpio. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 12. Recuperado de http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo_08.htm
- Pittman, D. (2013). *The UN Millenium Development Goals: A Success Story for Global Cooperation*. Recuperado de <http://www.state.gov/p/io/rm/2013/214839.htm>
- Pogge, Th. (2005). Real world justice. *The Journal of Ethics*, 9 (1/1), pp. 29-53.
- Proyecto del Milenio (2005). *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de <http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm>. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez Bulla, G. (2010). La Declaración del Milenio. *Naturaleza, principio y valores. oasis*, 15, 281-300.
- Ramírez Cleves, G. A. (2013). La igualdad en la globalización: la idea de Comercio Justo y Justicia Global en la transformación del referente valorativo y de las instancias reguladoras. En Ramírez Cleves, G. A. y Marín Aranguren, E. M. (eds). *Comercio justo, globalización y medio ambiente* (pp. 23-67). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rawls, A. (1971). *Theory of Justice*. Oxford: Oxford Univerity Press.
- Río+ 20 (2011). LC/L. 3366 del 22 de agosto de 2011. Recuperado de http://www.eclac.org/rio20/noticias/paginas/6/43906/2011-612-Rio+20-Nota_de_la_Secretaria_Colombia.pdf
- Robayo Galvis, W. (2013). Responsabilidad de las empresas transnacionales y el Comercio Justo. En Ramírez Cleves, G. A. y Marín Aranguren, E. M. (eds). *Comercio justo, globalización y medioambiente* (pp. 23-67). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sanahuja, J. A. (2013). Conferencia “Crisis de la UE y el futuro de la Cooperación Europea en Colombia”, dictada en el Instituto de Altos Estudios Europeos, 22 de marzo, Bogotá, Colombia.
- San Pedro, P. (2006). Objetivos del milenio ¿Avances o retroceso para el desarrollo? *Revista Temas para el Debate*, 134, 1-3.
- Sassen, S. (2012). El enorme agujero en el marco actual de gobierno del cambio climático. *El Huffington Post*. Recuperado de <http://www.huffington->

- post.es/saskia-sassen/el-enorme-agujero-en-el-m_b_1626563.html
- Scidev (2010). *Los próximos odm deberían ser más integradores*. Recuperado de <http://www.scidev.net/america-latina/odm/noticias/los-pr-ximos-odm-deber-an-ser-m-s-integradores-.html>
- Sustainable Development Solutions Network-UN (SDSN) (2013). *Home*. Recuperado de <http://unsdsn.org>
- SDSN (2013). *An Action Agenda for Sustainable Development: Report for the un Secretary General*. Recuperado de <http://unsdsn.org/files/2013/06/130613-SDSN-An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development-FINAL.pdf>
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización* (trad. Carlos Rodríguez Braun). Madrid: Taurus.
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización?* (trad. Amado Diéguez y Paloma Gómez Crespo). Bogotá: Alfaguara.
- Stocker y van Reisen (2006). La promesa de la Unión Europea. *Control ciudadano*, 47-49. Recuperado de http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/es/PromesasUE2006_esp.pdf
- Sumner, A. & Tiwari, M. (October 2010). Global poverty reduction to 2015 and beyond: What has been the impact of the MDGs and what are the options for a post-2015 global framework? *ids Working Papers*, Issue 348, 1-31.
- Tauli-Corpuz, V. (s. f.). Reflexiones sobre el papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en relación con los ODM. *Revista Internacional de Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo_05.htm
- Tezanos, S. (2011). *¿Y después de 2015...? Desafíos para la construcción de una agenda Post-odm*. Fundación Carolina. Recuperado de <http://www.fundacion-carolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPTezanos1103.pdf>
- The White House-Presidente Barack Obama (2009). *Declaraciones del Presidente al aceptar el Premio Nobel de Paz*. Recuperado de <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaraciones-desl-presidente-al-aceptar-el-premio-nobel-de-la-paz>
- The World We Want (2013). *National Consultations*. Recuperado de <http://www.worldwewant2015.org/sitemap#national>
- UNDP (2009). *Beyond the midpoint: accelerating support for mdg achievements*. New York: United Nations Development Program.
- UN Department for Economic and Social Affairs (DESA). (2013). *Process overview*. Recuperado de http://www.un.org/en/development/desa/policy/un-taskteam_undf/process.shtml
- UN Global Compact (2013). *Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda: Perspectives from un Global Compact Participants on Global Priorities and How to Engage Business Towards Sustainable Development Goals*. Recuperado de http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2013_06_18/UNGC_Post2015_Report.pdf
- UN System Task Team [on the Post-2015 UN Development Agenda] (2012). *Realizing the future we want for All*. New York: United Nations. Recuperado de http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/report.shtml
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. *Reparen a Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ, DeJusticia.
- Vandemoortele, J. (July 2009). The MDG Conundrum: Meeting the targets without missing the point. *Development Policy Review*, 27, Issue 4. London: Overseas Development Institute.

Resúmenes-Abstracts

Resúmenes-Abstracts

CHANGE OR CONTINUITY IN US-LATIN AMERICAN POLICY: THE OBAMA RECORD

Stephen J. Randall

Abstract

The article explores the ambitions, challenges, successes and perceived failures and disappointments of the policies pursued by the Democratic administrations of President Barack Obama, with particular focus on Honduras, Mexico and Colombia. The article notes the eloquent and optimistic rhetoric of Obama, in his first presidential campaign and in the early days of his first administration, commitments to significant change in U.S. policy toward Latin America. In contrast the record of the first five years of his administrations have witnessed the continuation of policies which are difficult to distinguish from those of his predecessor. The article also notes the general decline in U.S. influence in the region. There has been insignificant change in Cuban policy, save for a liberalization of family travel to Cuba. His administration implemented the controversial Free Trade Agreement with Colombia which his own party leaders had long opposed. He has maintained the funding levels of the equally controversial Plan Colombia which began under Bill Clinton, and he has continued to adhere to a largely Republican agenda on border security with Mexico.

Key words

President Obama's foreign policy, United States-Latin American relations, United States-Cuban policy, Honduras, Mexico and Colombia.

CAMBIO O CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA: LA TRAYECTORIA DE OBAMA

Resumen

El artículo explora las ambiciones, los retos y los éxitos, así como los fracasos y las decepciones percibidas de las políticas aplicadas por las administraciones demócratas de Barack Obama, con un enfoque particular sobre Honduras, México y Colombia. El artículo destaca la elocuente y optimista retórica de Obama durante su primera campaña electoral presidencial y en los primeros días de su administración, con respecto a un cambio significativo en la política de Estados Unidos hacia América Latina. En contraste, la trayectoria de los primeros cinco años de sus dos periodos de gobierno ha sido testigo de la continuación de políticas que son difíciles de diferenciar con las de su antecesor. El artículo también destaca el declive general de la influencia de Estados Unidos sobre la región. Se ha observado un cambio insignificante en la política hacia Cuba, salvo

una liberalización con respecto a los viajes familiares a Cuba. Su administración implementó el controversial Tratado de Libre Comercio con Colombia, al cual los líderes de su propio partido se habían opuesto por mucho tiempo. Él ha mantenido los niveles de financiación del también controversial Plan Colombia, el cual inició durante el gobierno de Bill Clinton, y ha continuado su adhesión a una agenda en gran parte republicana con respecto a la seguridad de la frontera con México.

Palabras clave

Política exterior, presidente Obama, relaciones entre Estados Unidos y América Latina, políticas entre Estados Unidos y Cuba, Honduras, México y Colombia.

POLÍTICA EXTERIOR DE JAPÓN DURANTE EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DEL PRIMER MINISTRO JUNICHIRO KOIZUMI

Mario Antolínez

Resumen

El artículo examina la política exterior de Japón durante el primer año de gobierno del primer ministro Junichiro Koizumi. Para tal fin utiliza como marco conceptual los modelos de análisis de política exterior formulados por Robert Putnam y Kenneth Waltz. La premisa principal es que al inicio de su gobierno Koizumi intentó revitalizar las relaciones exteriores de su país imprimiendo una nueva dinámica en la toma de decisiones que se ajustaba a su estilo personal de hacer política y que, al mismo

tiempo, se distanciaba de manera sustancial del proceso tradicional imperante durante años. Esta iniciativa se vio entorpecida, sin embargo, no solo por los problemas en Gaimusho —la entidad encargada de llevar a la práctica la diplomacia nipona—, sino también por el escenario geopolítico externo y por factores de política interna propios del momento histórico en consideración.

Palabras clave

Política exterior de Japón, Junichiro Koizumi, Makiko Tanaka, Gaimusho (Ministerio de Relaciones Exteriores), burócratas.

JAPAN'S FOREIGN POLICY DURING PRIME MINISTER JUNICHIRO KOIZUMI'S FIRST YEAR

Abstract

The article examines Japan's foreign policy during Prime Minister Junichiro Koizumi's first year. It analyzes the events using Robert Putnam and Kenneth Waltz conceptual models to study foreign policy. The basic premise of the article is that at the beginning of his mandate, Koizumi attempted to revitalize the foreign policy of his country by adding new energy to decision making, which was characteristic of his personal style, and at the same time attempted to shy away from the prevailing traditional process of many years. This initiative encountered several obstacles, such as opposition within the Gaimusho, the entity in charge of the country's diplomacy, the external geopolitical scene and internal politics that were taking place at that time.

Key words

Japan's foreign policy, Junichiro Koizumi, Makiko Tanaka, Gaimusho (Ministry of Foreign Relations), bureaucrats.

**LA CRISIS ECONÓMICA Y EL MOVIMIENTO
INDEPENDENTISTA CATALÁN**

Aura Daniela Guzmán Ramírez

Martha Lucía Quiroga Riviere

Resumen

La crisis económica ha tenido una fuerte repercusión en Europa, pero en España, al estar organizada como un régimen de autonomías y reconocer la existencia de tres nacionalidades históricas, tiene una expresión particular. En el caso específico de una de ellas, Cataluña, la crisis se está expresando en un creciente fortalecimiento del movimiento independentista. En vista de la actualidad de la problemática y de las últimas manifestaciones masivas por la independencia catalana, este artículo ha hecho un seguimiento –a través de la prensa cotidiana– a la crisis en Cataluña y su relación con el movimiento independentista, y a la creciente polarización política entre el gobierno central español y el gobierno catalán en los últimos meses. Expresión concreta del pulso independentista es el llamado desde el partido de gobierno catalán (CiU) y su “socio” en el gobierno (ERC), pero también a través de manifestaciones de la población, a un referendo para el 9 de noviembre de 2014 con dos preguntas centrales: “¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere

que Cataluña sea un Estado independiente?” Empero, esta dinámica tiene su significado político más neurálgico en el cuestionamiento al régimen de transición instaurado durante el proceso democratizador en la década de los setenta. *¿Quo vadis España?*

Palabras clave

Crisis económica, Europa, España, Cataluña, movimiento independentista catalán.

**THE ECONOMIC CRISIS AND THE CATALAN
INDEPENDENCE MOVEMENT**
Abstract

The economic crisis has had very strong repercussions in Europe, but in Spain, which is organized under a regime of autonomies and recognizes three historical nationalities, it has a particular expression. So, in the specific case of one of them, Catalonia, the crisis is converging in a strengthening of the independence movement. Considering the topicality of this problem and the mass demonstrations for Catalan independence, this article monitors the economic crisis in Catalonia and its relation with the independence movement, and the growing political polarization between the Spanish central government and the Catalan government in the last months. A strong expression of this independence movement is the call of the most important Catalan government parties (CiU and ERC), but also of large parts of the population, to a referendum on the 9th of November, 2014 around two central questions: “Do you want Catalonia to become a

state? and if so "Do you want Catalonia to become an independent state?". But the main and neuralgic political issue in all this process is to put into question the regime which was agreed upon during the democratization process in the decade of the 70s. *Quo Vadis Spain?*

Key words

Economic crisis, Europe, Spain, Catalonia, Catalan independence movement.

DE LA CUMBRE ALC-UE DE MADRID A LA CUMBRE CELAC-UE DE SANTIAGO DE CHILE. EXPECTATIVAS DE UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

Jerónimo Ríos Sierra

Resumen

El artículo tiene como principal finalidad abordar el viraje que desde la VI Cumbre ALC-UE de Madrid, celebrada en mayo de 2010, ha experimentado la relación entre la Unión Europea y América Latina. Un viraje continuado con la I Cumbre CELAC-UE, acontecida el pasado mes de enero de 2013, y que deja entrever la actualidad de la estrategia birregional y la plena relevancia de los compromisos más significativos que construyen dicha relación: la integración regional y la cohesión social.

América Latina y la Unión Europea deben fortalecer su vínculo y extrapolarlo a otras instituciones y escenarios del actual orden geopolítico de posguerra fría, respecto del cual compartir puntos y preocupaciones comunes cuya respuesta idónea, en todo caso, debe

provenir del posicionamiento conjunto y la perspectiva compartida birregional.

Palabras clave

América Latina, Unión Europea, integración regional, cohesión social.

FROM LAC-EU SUMMIT OF MADRID TO CELAC-EU SUMMIT OF SANTIAGO DE CHILE. EXPECTATIONS OF A BI-REGIONAL STRATEGIC ASSOCIATION

Abstract

The paper analyzes the changes occurred since the VI EU-LAC Summit, in Madrid in May 2010, on the relationship between the European Union and Latin America. A change continued with the Celac-EU Summit, held in January 2013, which presents evidence of bi-regional strategy and the full import of the most significant commitments to build that relationship: regional integration and social cohesion.

Latin America and the European Union should strengthen their bond and extrapolate on other institutions and settings of the current post-Cold War geopolitical order. A scenario where they share views and concerns and whose response, in any case, must come from a joint position and shared perspective.

Key words

Latin America, European Union, regional integration, social cohesion.

**PERSPECTIVAS Y DIMENSIONES
DE UNA GOBERNANZA GLOBAL:
EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA
COMO ACTOR INTERNACIONAL**

Alberto Castillo Castañeda

Resumen

El artículo pretende analizar el papel global de la Unión Europea como actor internacional sobre la base de sus componentes de poder, las dimensiones de la gobernanza global y sus perspectivas como proyecto regional para lograr tener una lectura de su participación en el sistema internacional en el futuro. Dentro de estas perspectivas futuras se resaltarán el papel que juega el poder blando de la Unión Europea como potencia normativa y civil dentro de una gobernanza global con nuevos actores, intereses y valores divergentes. Este trabajo parte de la hipótesis de que el cambio relacional de poder en la sociedad internacional está ocasionando dinámicas geopolíticas y geoeconómicas contrapuestas a los planteamientos de un multilateralismo eficaz. Se intentará responder o, al menos, brindar algunas luces a interrogantes tales como: ¿Podrá la UE preservar su relevancia como actor internacional en este mundo en cambio? ¿Mantendrá la relevancia en sus valores e intereses como proyecto regional? ¿La estrategia europea de incidencia internacional debe basarse simplemente en el ámbito del poder blando y el multilateralismo eficaz?

Palabras clave

Unión Europea, gobernanza global, relaciones internacionales, actor internacional, multilateralismo, poder.

**PROSPECTS AND DIMENSIONS
OF GLOBAL GOVERNANCE: THE FUTURE
OF THE EUROPEAN UNION
AS INTERNATIONAL ACTOR**

Abstract

The paper analyzes the European Union's global role as a main international actor on the basis of the components of power, the dimensions of global governance and its prospects as a regional project to manage to have a reading of their participation in the future international system. Within these future prospects, the role of the soft power of the EU will be highlighted as a civilian and normative power in global governance with new actors, interests and divergent values. This work is based on the hypothesis that the relational shift of power in international society is causing geopolitical and geo-economic dynamics conflicting with approaches to an effective multilateralism. Then the paper tries to answer or at least tries to shed some light on questions such as: Can the EU maintain its relevance as an international player in this changing world? Will it maintain relevance in their values and interests as a regional project? Should European international advocacy strategy be based simply on the field of soft power and effective multilateralism?

Key words

European Union, global governance, international relations, international actor, multilateralism, power.

**IMPLEMENTING SPACE TECHNOLOGY
INTO SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND
RESILIENCE THEORY**

Ciro Arévalo Yepes

Mateo Arévalo Botero

Abstract

The paper explores potential and actual applications of space technology, particularly satellites in the context of sustainable development. The introduction explores the concept of sustainable development from a multilateral perspective and the framework of Rio+20 and the post-2015 development agenda. The paper then introduces space technology and its uses in economic growth, energy, food security, environmental surveillance, including coastal regions, with special emphasis on environmental disasters and the concept of resilience, and the social and welfare uses of humanitarian tele-medicine and tele-education and ways to overcome the digital divide. The conclusion gives recommendations to improve satellite capacity and an analysis of the systemic synergies between space technologies and “green industries” that may lead to tandem growth.

Key words

Satellites, space technology, sustainable development, resilience.

**APLICACIONES DE LAS TECNOLOGÍAS
ESPACIALES PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE Y EN LA TEORÍA DE LA
RESILIENCIA**

Resumen

El artículo explora las aplicaciones actuales y potenciales de la tecnología espacial, particularmente satelital, en el contexto del desarrollo sostenible. En la introducción se analiza el concepto de desarrollo sostenible desde la perspectiva multilateral en el marco de Rio+20 y de la agenda de desarrollo pos-2015. Se introduce la tecnología espacial y sus usos para el crecimiento económico, la energía y la seguridad alimentaria, el monitoreo del medioambiente, incluyendo regiones costeras con especial énfasis en desastres medioambientales, y el concepto de resiliencia, además de los usos en telemedicina, teleeducación y formas para superar la brecha digital. Las conclusiones incluyen recomendaciones para mejorar la capacidad satelital y un análisis de las sinergias sistémicas entre las tecnologías espaciales y la “industria verde” que incidirían en el crecimiento sostenible.

Palabras claves

Satélites, tecnología del espacio, desarrollo sostenible, resiliencia.

**COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA
EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN
SUR-SUR: REFLEXIONES PARA UNA
CONVERGENCIA ANALÍTICA**

Natalia Millán Acevedo

Guillermo Santander Campos

Resumen

La transnacionalización e interdependencia propias de la globalización han generado transformaciones en la agenda de desarrollo. En este marco, las diferentes políticas que despliegan los Estados poseen significativa relevancia en las opciones de progreso de otros países, comunidades y personas. Este artículo analiza, desde la perspectiva cosmopolita, la necesidad de integrar dos marcos claves para orientar la práctica pública al trabajo por el desarrollo: la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) y la cooperación Sur-Sur. Una convergencia analítica que requiere ampliar, compartir y diferenciar las responsabilidades existentes en el sistema internacional. El artículo concluye que es necesario incorporar el concepto de CPD a la agenda de la cooperación Sur-Sur y a la acción pública de los países.

Palabras clave

Globalización, interdependencia, desarrollo humano, coherencia de políticas, cooperación Sur-Sur, agenda de desarrollo.

**POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT
AND SOUTH-SOUTH COOPERATION:
REFLECTIONS FOR AN ANALYTICAL
CONVERGENCE****Abstract**

Transnationalization and interdependence processes have generated transformations in the global development agenda. In this context, the consequences of states' public policies have significant relevance for the possibilities of progress for other countries, communities and peoples. This article aims at analyzing – from a cosmopolitan perspective– the necessity to converge two fundamental fields for the promotion of human development: Policy Coherence for Development and South-South cooperation. Accordingly, the promotion of global human development requires sharing different responsibilities between states. The article concludes by highlighting the need to integrate the concept of Policy Coherence for Development agenda into South-South Cooperation and public action in countries.

Key words

Globalization, interdependence, human development, policy coherence, south-south cooperation, development agenda.

LA AGENDA POST 2015: DESAFÍO DE RESILIENCIA QUE REORIENTA LA COOPERACIÓN GLOBAL

Erli Margarita Marín Aranguren

Juan Carlos Lozano Herrera

Resumen

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales marcaron un hito en términos de la cooperación al desarrollo al haber logrado que el mundo se pusiera de acuerdo en cómo afrontar los grandes problemas actuales, están a punto de expirar. Por eso, en diferentes escenarios se avanza en propuestas para construir la agenda post 2015, la cual determinará un nuevo acuerdo internacional para adelantar la cooperación hasta 2030. En este artículo se pone en blanco y negro dicho proceso que ha tenido lugar en varios escenarios, con la participación de diferentes actores. De esta manera, se pretende mostrar una visión de conjunto a los lectores hispanohablantes. Primero se describen los alcances y las lecciones que dejó el proceso de los ODM, y de allí analiza cuánto se han aplicado los aprendizajes en los distintos escenarios donde se han elaborado propuestas para la nueva agenda. Finalmente, se señalan algunos retos para la construcción de la agenda post 2015 y se plantean nuevos interrogantes.

Palabras clave

Cooperación internacional, Objetivos de Desarrollo del Milenio, sociedad civil global, agenda post 2015.

RESILIENCE CHALLENGE THAT REORIENTS GLOBAL COOPERATION

Abstract

The Millenium Development Goals (MDG), a milestone for international development cooperation in achieving global agreements towards common approaches to solve modern history's greatest problems, are about to expire. This is why the formulation of the post-2015 agenda, which is able to achieve a common agenda towards 2030, is being triggered through various scenarios. In this essay the authors analyse the process through which the new agenda is discussed in such scenarios through the participation of 'new' actors, with the aim of better socialising the process in the Spanish-speaking world. Thus, they first describe progress and lessons learned from previous processes, and subsequently analyse to which extent these have been included in the current post-2015 agenda-formation. The authors conclude with a reflection on the main challenges, new research and analysis questions to be considered as the process matures.

Key words

International development cooperation, overseas development AID, Millenium Development Goals, global civil society, post 2015 agenda.

Índice de autores

Índice de autores

A

- Abuchaibe, H. (2010). La Declaración del Milenio y la justicia transicional en Colombia. *OASIS* (15), 301-314.
- Alingué, M. (2000). Del sincretismo religioso al político: nuevas expresiones de liderazgo en África Subsahariana. *OASIS* (6), 174-183.
- Alingué, M. (2001). Raza, reparaciones: implicaciones de la conferencia mundial contra el racismo, la xenofobia y formas anexas de intolerancia. *OASIS* (7), 329-338.
- Alingué, M. (2004-2005). Resistencias y movimientos africanos transatlánticos. *OASIS* (10), 211-224.
- Alingué, M. (2007-2008). Dinámicas del África en el sistema internacional: procesos de paz en Darfur - Sudán. *OASIS* (13), 253-268.
- Amado, J. A. y Ardila, M. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *OASIS* (14), 55-70.
- Amador, M. P., Aya, M. T. y Díaz, J. (1998). Canadá: agenda siglo XXI. *OASIS* (4), 380-420.
- Amaya, R. y Carvajal, L. (2004-2005). Colombia e Indonesia: lejanía geográfica, cercanía temática. *OASIS* (10), 175-192.
- Andrade A., P. (2004-2005). La política exterior de Estados Unidos: una visión desde la periferia. *OASIS* (10), 129-140.
- Andrade A., P. (2005-2006). Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. *OASIS* (11), 167-190.
- Antolínez, J., Delgado, A., García, C., Hernández, C., Sierra, A. F. y Támara, P. (2010). Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado. *OASIS* (15), 89-124.
- Antolínez, J., Delgado, A., García, C., Hernández, C., Sierra, A. F. y Támara, P. (2011). Confirmación de Estados del Sudeste Asiático: una deconstrucción de los estudios de área. *OASIS* (16), 77-113.
- Anzola, M. (2011). La ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional en Estados Unidos y la opinión pública y formulación de la política pública. *OASIS* (16), 183-196.
- Arango Domínguez, A. M. (2007-2008). 10 años de desplazamiento forzado en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos. *OASIS* (13), 5-43.
- Ardila, M. (2000). ¿Hacia una cultura de paz y seguridad democrática en el área andina? *OASIS* (6), 138-154.
- Ardila, M. (2002). Nuevas amenazas para la seguridad en las Américas: el terrorismo y la migración. *OASIS* (8), 42-79.
- Ardila, M. (2003-2004). Colombia y Brasil: una relación por desarrollarse. *OASIS* (9), 363-371.
- Ardila, M. (2005-2006). Colombia y Venezuela: entre lo estructural y lo coyuntural. A propósito de la Comunidad Suramericana de Naciones. *OASIS* (11), 73-84.
- Ardila, M. y Amado, J. A. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *OASIS* (14), 55-70.
- Ariza, N. (2010). La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad. *OASIS* (15), 33-52.
- Aya Smitmans, M. T. (2001). Turquía ¿Estado Musulmán con Racionalidad Occidental o Estado Occidental con Corazón Musulmán? *OASIS* (7), 250-279.
- Aya Smitmans, M. T. (2003-2004). Bogotá, Bagdad, Washington: implicaciones para Colombia de la guerra en el Golfo Pérsico. *OASIS* (9), 71-90.

- Aya Smitmans, M. T. (2004-2005). Los árabes: ¿entre el panislamismo y el fundamentalismo islámico? *OASIS* (10), 79-94.
- Aya Smitmans, M. T. (2006-2007). Ideales democráticos, religión y el destino manifiesto en la política exterior de los Estados Unidos. *OASIS* (12), 143-157.
- Aya Smitmans, M. T., Buchelli, F., Salamanca, R., Tello, C., Escallón, D., Ulloa, M. y Torres, J. P. (2000). Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico? *OASIS* (6), 208-224.
- Aya Smitmans, M. T. y Cuervo, C. (2002). Arabia Saudita: entre la media luna y el tío Sam. *OASIS* (8), 225-254.
- Aya Smitmans, M. T. y García Parra, P. (2005-2006). Asia y el mundo islámico en el Consejo de Seguridad. *OASIS* (11), 293-314.
- Aya Smitmans, M. T. (1999). El mar Caspio: ¿cuna de la prosperidad del futuro o de los conflictos del siglo XXI? *OASIS* (5), 236-257.
- Aya Smitmans, M. T., Díaz, J. y Amador, M. P. (1998). Canadá: agenda siglo XXI. *OASIS* (4), 380-420.
- B**
- Baca, M. (2006-2007). Igualdad de los contratistas andinos en las licitaciones nacionales. *OASIS* (12), 453-474.
- Barbosa, F. (1998). La transformación China. *OASIS* (4), 350-378.
- Barbosa Delgado, F. (2011). El principio de laicidad en la educación en Francia y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: entre el universalismo francés y el reconocimiento al margen nacional de apreciación del TEDH. *OASIS* (16), 39-58.
- Barrero, Á., Londoño Jaramillo, P., Castellanos, O., Bayer, A. F. y Camacho, I. (2001). El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (7), 11-44.
- Basset, Y. (2005-2006). Bolivia en la tormenta. Algunas consideraciones sobre la crisis social boliviana. *OASIS* (11), 191-212.
- Bayer, A. F., Londoño Jaramillo, P., Castellanos, O., Barrero, A. y Camacho, I. (2001). El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (7), 11-44.
- Bejarano Barrera, E. (2004-2005). La agricultura colombiana y el TLC con Estados Unidos. *OASIS* (10), 279-298.
- Belik, W. (2003-2004). Perspectivas para seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. *OASIS* (9), 339-358.
- Bello, C. y Carvajal, L. (1999). Paz y política exterior: entre la intervención y la cooperación (a propósito de la diplomacia por la Paz del gobierno de Andrés Pastrana). *OASIS* (5), 298-337.
- Benzaquen Sicsú, A., Rosenthal, D. y Katz, F. J. (2003-2004). ALCA, Brasil y Estados Unidos: del rechazo contundente a la batalla diplomática. *OASIS* (9), 333-337.
- Borón, A. (2003-2004). Brasil 2003: ¿los inicios de un nuevo ciclo histórico? *OASIS* (9), 303-316.
- Buchelli, F., Aya Smitmans, M. T., Salamanca, R., Tello, C., Escallón, D., Ulloa, M. y Torres, J. P. (2000). Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico? *OASIS* (6), 208-224.
- C**
- Cabrera, M. J. (1997). Cultura Global: hacia la redefinición de los roles de cultura, Estado y economía. *OASIS* (3), 500-541.
- Cabrera, M. J. (1999). Globalización y cultura: hacia una identidad para el tercer mundo. *OASIS* (5), 18-40.
- Cabrera, M. J. (2005-2006). Exceso y defecto de la memoria: violencia política, terror, visibilidad e invisibilidad. *OASIS* (11), 39-56.
- Cabrera, M. J. (2006-2007). Medios de comunicación y medios visuales en los conflictos armados en la posguerra fría. *OASIS* (12), 119-140.
- Cabrera, M. J. (2007-2008). Guerra de imágenes, imágenes de guerra: cuatro eventos mediáticos de la guerra de Iraq. *OASIS* (13), 61-88.
- Cabrera, M. J., Suárez, C., Camacho, I. y Camargo, L. D. (2000). Diversidad cultural y sociedad: multiculturalismo en Australia, Canadá y América Latina. *OASIS* (6), 60-84.
- Cáceres, R. (1998). El medio ambiente en la agenda de Colombia y la Unión Europea. *OASIS* (4), 258-291.

- Calderón, M., Páez Urbina, C. A. y Cárdenas, A. (2001). Energía, economía y corrupción: los desequilibrios preelectorales de Brasil. *OASIS* (7), 131-162.
- Camacho, I., Cabrera, M. J., Suárez, C. y Camargo, L. D. (2000). Diversidad cultural y sociedad: multiculturalismo en Australia, Canadá y América Latina. *OASIS* (6), 60-84.
- Camacho, I., Londoño Jaramillo, P., Castellanos, O., Bayer, A. F. y Barrero, A. (2001). El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (7), 11-44.
- Camacho, N., Guerrero, J. C., Mera, S., Vega, C., Suescún, H., Castillo, M. T., Navarro, C., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- Camargo, L. D., Cabrera, M. J., Suárez, C. y Camacho, I. (2000). Diversidad cultural y sociedad: multiculturalismo en Australia, Canadá y América Latina. *OASIS* (6), 60-84.
- Carbonell, C., Castaño, A. M., Cortés, U. Y. y Carulla, A. (1997). El fenómeno regional en Europa Occidental. *OASIS* (3), 390-498.
- Carbonell, C., Guerrero, J. C., Espinosa, J. P., Flórez, C. A. y Sánchez, A. (1995). ¿El retorno de los nacionalismos? *OASIS* (1), 59-107.
- Carbonell, C., Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Vega, C., Suescún, H., Castillo, M. T., Navaro, C. y Low, T. (1996). Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- Carbonell, C., Gómez, S. D., Hincapié, D., Leguizamón, A. y Velásquez, N. (1999). Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional. *OASIS* (5), 164-189.
- Carbonell, C. y Suárez, C. (2000). Islam y esclavismo en Sudán. *OASIS* (6), 186-206.
- Cárdenas, A., Páez Urbina, C. A., Díaz, C., Hernández, J. y López, J. I. (2000). Redescubrimiento del más grande. *OASIS* (6), 88-105.
- Cárdenas, Á., Páez Urbina, C. A. y Calderón, M. (2001). Energía, economía y corrupción: los desequilibrios pre-electorales de Brasil. *OASIS* (7), 131-162.
- Caro Vargas, S. (2012). Cadenas internacionales de valor: alternativa para la integración profunda de América Latina con India. *OASIS* (17), 89-105.
- Carulla, A., Carbonell, C., Castaño, A. M. y Cortés, U. Y. (1997). El fenómeno regional en Europa Occidental. *OASIS* (3), 390-498.
- Carvajal, L. y Bello, C. (1999). Paz y política exterior: entre la intervención y la cooperación (a propósito de la diplomacia por la Paz del gobierno de Andrés Pastrana). *OASIS* (5), 298-337.
- Carvajal, L. (2005-2006). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *OASIS* (11), 135-150.
- Carvajal, L. (2006-2007). Morgenthau: ¿el Maquiavelo de la política internacional? *OASIS* (12), 253-270.
- Carvajal, L. y Amaya, R. (2004-2005). Colombia e Indonesia: lejanía geográfica, cercanía temática. *OASIS* (10), 175-192.
- Carvajal, L. (2009). Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana. *OASIS* (14), 201-218.
- Castañeda, L. (2001). México: entre las huellas indígenas y los vientos del norte. *OASIS* (7), 95-130.
- Castaño, A. M., Carbonell, C., Cortés, U. Y. y Carulla, A. (1997). El fenómeno regional en Europa Occidental. *OASIS* (3), 390-498.
- Castaño, A. M., Gil Savastano, L. G., Eguis, B. y Restrepo, C. (1998). La reforma de las Naciones Unidas y el caso colombiano. *OASIS* (4), 182-209.
- Castellanos, Ó., Londoño Jaramillo, P., Bayer, A. F., Barrero, A. y Camacho, I. (2001). El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (7), 11-44.
- Castillo, M. T., Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Vega, C., Suescún, H., Navaro, C., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- Castillo Dussán, C. A. (2010). Derechos humanos en y frente a la Declaración del Milenio. *OASIS* (15), 247-254.
- Castro, C. D. y Espinoza, L. (1997). Crimen organizado internacional, violencia y terrorismo. *OASIS* (3), 544-576.

- Cepeda, M. F. (2012). Diversidad cultural y política exterior colombiana. ¿Cómo se ha insertado la temática de diversidad cultural en la agenda de la política exterior colombiana? *OASIS* (17), 155-162.
- Chica, C., Rincón, T., Forigua, E. y Suárez, J. (1999). El Medio Oriente: del mito al pragmatismo. *OASIS* (5), 260-293.
- Chica, C., Vallejo, H., Correa, A., Medina, A. y Ramírez, L. M. (1999). Crisis en Brasil: ¿tambalea el gigante latinoamericano? *OASIS* (5), 448-474.
- Constain Villa, M. (2012). Una mirada multidimensional a las interacciones entre la República Popular de China y América Latina (1951-1989): los casos de Chile, Colombia y Perú. *OASIS* (17), 107-135.
- Correa, A., Vallejo, H., Chica, C., Medina, A. y Ramírez, L. M. (1999). Crisis en Brasil: ¿tambalea el gigante latinoamericano? *OASIS* (5), 448-474.
- Cortés, U. Y., Carbonell, C., Castaño, A. N. y Carulla, A. (1997). El fenómeno regional en Europa Occidental. *OASIS* (3), 390-498.
- Creutzfeldt, B. (2009). Tian'anmen veinte años después: la evolución del análisis académico y debate político en China. *OASIS* (14), 185-198.
- Cuervo, C. y Aya Smitmans, M. T. (2002). Arabia Saudita: entre la media luna y el tío Sam. *OASIS* (8), 225-254.
- D**
- D'Anglejan, S. (2009). Migraciones internacionales, crisis económica mundial y políticas migratorias. ¿Llegó la hora de retornar? *OASIS* (14), 7-36.
- Dabène, O. (2004-2005). La reactivación del Mercosur. Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas. *OASIS* (10), 119-128.
- Dabène, O. (2003-2004). Lula, la esperanza. *OASIS* (9), 317-321.
- De la Mar Ikonómov, A. (2009). Los dilemas europeos "2009" vistos desde Europa central y del este. *OASIS* (14), 115-124.
- Da Silva Guevara, G. (2011). Brasil, opciones estratégicas de una potencia emergente para afirmar su liderazgo mundial. *OASIS* (16), 5-23.
- Delgado, J. (2009). Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana. *OASIS* (14), 159-167.
- Delgado, A., Antolínez, J., García, C., Hernández, C., Sierra, A., Támara, P. (2010). Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado. *OASIS* (15), 89-124.
- Díaz, C., Páez Urbina, C. A., Cárdenas, A., Hernández, J. y López, J. I. (2000). Redescubrimiento del más grande. *OASIS* (6), 88-105.
- Díaz, J., Aya, M. T. y Amador, M. P. (1998). Canadá: agenda siglo XXI. *OASIS* (4), 380-420.
- Díaz, M. A., Foucras, N. y Sánchez, C. A. (1998). El Euro: ¿nueva alternativa? *OASIS* (4), 212-255.
- Duarte Quevedo, J., Vela Orbegoza, B., Herrera, P., Raskovsky, T., Rojas, H. y Téllez, M. F. (1999). La Corte Penal Internacional: ¿justicia para el siglo XXI? *OASIS* (5), 122-131.
- Duarte Quevedo, J. y Vela Orbegoza, B. (2000). Verdad u olvido: ¿el dilema del posconflicto? *OASIS* (6), 254-263.
- Duarte Quevedo, J. y Guerra Utría, I. (2000). Chávez: del populismo autoritario a la democracia delegativa. *OASIS* (6), 108-135.
- Duro Montealegre, R. M. (2004-2005). El Islam en el mundo árabe: respuesta a una globalización excluyente. *OASIS* (10), 95-116.
- E**
- Echandía, C. (1999). El conflicto armado en Colombia: de las condiciones objetivas al accionar estratégico de los actores. *OASIS* (5), 350-364.
- Eguis, B. (2000). Expectativas y realidad de la reconciliación: la comisión para la verdad y la reconciliación en Sudáfrica. *OASIS* (6), 226-251.
- Eguis, B., Gil Savastano, L. G., Castaño, A. M. y Restrepo, C. (1998). La reforma de las Naciones Unidas y el caso colombiano. *OASIS* (4), 182-209.
- Endrizzi, D. (2010). Un acercamiento complejo al estudio del comportamiento exterior del Estado. El síndrome de Zelig. *OASIS* (15), 201-218.
- Escallón, D., Aya Smitmans, M. T., Buchelli, F., Salamanca, R., Tello, C., Ulloa, M. y Torres, J. P.

- (2000). Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico? *OASIS* (6), 208-224.
- Eschenhagen, M. L. (2006-2007). Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental. *OASIS* (12), 39-76.
- Eschenhagen, M. L. y Salamanca, S. (2007-2008). Políticas ambientales, crecimiento económico y sus impactos ambientales en China. *OASIS* (13), 225-252.
- Escobar Morales, Á. (2006-2007). Independencia de Montenegro, consecuencia natural de autodeterminación y guerras. *OASIS* (12), 171-183.
- Espinosa, J. P., Guerrero, J. C., Flórez, C. A., Sánchez, A. y Carbonell, C. (1995). ¿El retorno de los nacionalismos? *OASIS* (1), 59-107.
- Espinoza, L. y Castro, C. D. (1997). Crimen organizado internacional, violencia y terrorismo. *OASIS* (3), 544-576.
- F**
- Flórez, C. A., Guerrero, J. C., Espinosa, J. P., Sánchez, A. y Carbonell, C. (1995). ¿El retorno de los nacionalismos? *OASIS* (1), 59-107.
- Forigua, E., Rincón, T., Chica, C. y Suárez, J. (1999). El Medio Oriente: del mito al pragmatismo. *OASIS* (5), 260-293.
- Foucras, N., González, A., Medina, A. y Murcia, A. (1999). La problemática de la ampliación europea. *OASIS* (5), 192-217.
- Foucras, N., Díaz, M. A. y Sánchez, C. A. (1998). El Euro: ¿nueva alternativa? *OASIS* (4), 212-255.
- Frasson-Quenoz, F. (2011). Crisis en Costa de Marfil: antecedentes internos e implicaciones internacionales. *OASIS* (16), 117-130.
- Fuentes Fernández, A. (2006-2007). Situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina. *OASIS* (12), 361-365.
- Fuentes Fernández, A. (2007-2008). Contexto histórico y avances de la integración en la Comunidad Andina. *OASIS* (13), 177-196.
- G**
- Garay Vargas, J. L. (2009). Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación. *OASIS* (14), 71-81.
- Garay, J. (2010). Gobierno de Barack Obama: una explicación desde el institucionalismo. *OASIS* (15), 127-142.
- García, C., Delgado, A., Antolínez, J., Hernández, C., Sierra, A., Támara, P. (2010). Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado. *OASIS* (15), 89-124.
- García Duarte, R. (2009). Los Estados Unidos de Obama: entre el idealismo y el regreso al containment sin enemigo global. *OASIS* (14), 83-104.
- García González, A. y Pérez, A. V. (2003-2004). Un año de la administración Uribe: entorno internacional y política exterior. *OASIS* (9), 219-250.
- García González, A. (2002). ¿Cómo se diseña la política exterior de los Estados Unidos frente a Colombia? *OASIS* (8), 99-134.
- García Parra, P. (2006-2007). ¿Puede ser India el epicentro tecnológico del futuro? *OASIS* (12), 229-250.
- García Parra, P. (2004-2005). La relación China - ASEAN y la integración asiática. *OASIS* (10), 157-174.
- García, P. (2009). Corea del Norte: vientos favorables para el cambio. *OASIS* (14), 169-183.
- García Parra, P. y Aya Smitmans, M. T. (2005-2006). Asia y el mundo islámico en el Consejo de Seguridad. *OASIS* (11), 293-314.
- García Parra, P. (2011). La importancia de FOCALAE para Colombia. *OASIS* (16), 157-182.
- García Parra, P. (2012). Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro. *OASIS* (17), 65-87.
- García, J. A. y Reyes, A. A. (2002). El debilitamiento del sistema democrático venezolano. *OASIS* (8), 170-223.
- García, J. A., Medina, L. A., González, E. A., Milazzo, P. y Muñoz, N. A. (1999). Chávez y el agotamiento del sistema de partidos en Venezuela. *OASIS* (5), 384-417.
- García, M. (2006-2007). La política comercial de la Unión Europea: hacia un comercio más justo para todos. *OASIS* (12), 347-357.
- Gil Savastano, L. G. (1999). Las reconciliaciones truncadas del cono sur: lecciones para Colombia. *OASIS* (5), 420-446.

- Gil Savastano, L. G., Castaño, A. M., Eguis, B. y Restrepo, C. (1998). La reforma de las Naciones Unidas y el caso colombiano. *OASIS* (4), 182-209.
- Gilhodes, P. (1996). El sistema internacional, ¿incertidumbres? *OASIS* (2), 16-97.
- Gilhodes, P. (1998). Euforia, cataclismo y lucidez. *OASIS* (4), 16-94.
- Gilhodes, P. (2000). Un mundo, varias regiones. *OASIS* (6), 14-32.
- Gilhodes, P. (2001). Estados Unidos en las relaciones internacionales, hoy. *OASIS* (7), 45-91.
- Gilhodes, P. (2002). Geopolítica del petróleo. *OASIS* (8), 11-42.
- Gilhodes, P. (2003-2004). El sistema internacional después de la Guerra de Iraq. *OASIS* (9), 15-69.
- Gilhodes, P. (2004-2005). Un sistema internacional inestable con dominio de los Estados Unidos. *OASIS* (10), 5-40.
- Gilhodes, P. (2005-2006). Europa actor atípico... como los demás en un mundo en movimiento. *OASIS* (11), 251-278.
- Gilhodes, P. (2007-2008). ¿América Latina: giro a la izquierda? *OASIS* (13), 147-176.
- Gilhodes, P. (1999). Kosovo, ¿el primer conflicto del Siglo XXI o el último del siglo XX? *OASIS* (5), 136-162.
- Gilhodes, P., Huertas, E. y Quintero, M. (1995). El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (1), 15-57.
- Gilhodes, P., Guerrero, J.C., Páez Urbina, C. A., Restrepo, N., Lobo-Guerrero, M. C. y Urrego, C. (1995). Brasil: vecino y gigante desconocido. *OASIS* (1), 245-320.
- Gómez Lee, M. I. (2004-2005). Patentes sobre materia viva y ausencia de reglamentaciones ambientales. *OASIS* (10), 307-320.
- Gómez Lee, M. I. (2005-2006). Las patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto. *OASIS* (11), 103-134.
- Gómez Lee, M. I. (2006-2007). La política internacional de acceso a los recursos genéticos. *OASIS* (12), 5-26.
- Gómez Lee, M. I. (2006-2007). Amenazas del TLC a la biodiversidad andina. *OASIS* (12), 367-384.
- Gómez Lee, M. I. (2007-2008). La inconstitucionalidad del TLC y la intervención ciudadana. *OASIS* (13), 115-143.
- Gómez Lee, M. I. (2012). La Comunidad Andina frente al reto del acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios. *OASIS* (17), 39-63.
- Gómez Méndez, M. P. (2005-2006). Comisiones de verdad: ¿qué tanto aportan a la verdad, la justicia y la reconciliación? *OASIS* (11), 59-70.
- Gómez Tagle López, E. y Lara Salinas, A. M. (2003-2004). Migraciones internacionales: marco jurídico y su mundo de desafíos. *OASIS* (9), 159-180.
- Gómez, C., Peña Ramos, A., Pérez, M. C. y Rueda, E. (2001). El tratado de Niza, perspectivas de un continente. *OASIS* (7), 201-245.
- Gómez, E., Vela Orbegoza, B. y Guarín, C. (1996). La justicia internacional y los casos individuales de violación de derechos humanos. *OASIS* (2), 388-404.
- Gómez, S. D., Carbonell, C., Hincapié, D., Leguizamón, A. y Velásquez, N. (1999). Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional. *OASIS* (5), 164-189.
- González Alonso, L. N. (2007-2008). Hacia un marco jurídico común en materia de inmigración en la Unión Europea: luces y sombras. *OASIS* (13), 213-223.
- González, A., Foucras, N., Medina, A. y Murcia, A. (1999). La problemática de la ampliación europea. *OASIS* (5), 192-217.
- González, E. A., Medina, L. A., García, J. A., Milazzo, P. y Muñoz, N. A. (1999). Chávez y el agotamiento del sistema de partidos en Venezuela. *OASIS* (5), 384-417.
- Gorbaneff, Y. (2001). Instituciones y reforma en Rusia. *OASIS* (7), 243-253.
- Gorbaneff, Y. (2002). Fuentes institucionales de la diplomacia rusa. *OASIS* (8), 157-166.
- Grueso, M. F. y Londoño Jaramillo, P. (2002). Kofi Annan prevención y buen gobierno: prioridades de la secretaría general. *OASIS* (8), 269-304.
- Guarín, C., Vela Orbegoza, B. y Gómez, E. (1996). La justicia internacional y los casos individuales

- de violación de derechos humanos. *OASIS* (2), 388-404.
- Guerra Utría, I. y Duarte Quevedo, J. (2000). Chávez: del populismo autoritario a la democracia delegativa. *OASIS* (6), 108-135.
- Guerrero, A., Mejía, A., Medina, L. A. y Pérez, N. (1995). Venezuela: cercano y distante. *OASIS* (1), 189-243.
- Guerrero, J. C. (1995). Yugoslavia: el agitado corazón de los Balcanes. *OASIS* (1), 109-187.
- Guerrero, J. C. (1997). La Unión Europea en el mundo de la postguerra fría: ambiciones y realidades. *OASIS* (3), 76-226.
- Guerrero, J. C. (1998). Las elecciones: ¿un instrumento de reingeniería política para la solución de los conflictos de carácter intraestatal? *OASIS* (4), 294-347.
- Guerrero, J. C., Menza, C., Paredes, J. A., Ramírez, L. M. y Vallejo, H. (1997). Política exterior del Brasil: ¿un país que juega como gran potencia? *OASIS* (3), 16-73.
- Guerrero, J. C., Espinosa, J. P., Florez, C. A., Sánchez, A. y Carbonell, C. (1995). ¿El retorno de los nacionalismos? *OASIS* (1), 59-107.
- Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Vega, C., Suescún, H., Castillo, M. T., Navaro, C., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿ue potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- Guerrero, J. C., Gilhodes, P., Páez Urbina, C. A., Restrepo, N., Lobo-Guerrero, M. C. y Urrego, C. (1995). Brasil: Vecino y gigante desconocido. *OASIS* (1), 245-320.
- Guerrero, J. C. y Mejía, A. C. (1996). Cuba: las encrucijadas de la reforma económica. *OASIS* (2), 304-386.
- Guerrero, J. C. y Vallejo, H. (1996). Mercosur: lo que es y lo que quiere ser. *OASIS* (2), 166-228.
- H
- Hakansson Nieto, C. (2006-2007). El ejemplo institucional de la Unión Europea. Los retos político-institucionales en los procesos de integración. *OASIS* (12), 299-316.
- Hernández, J., Páez Urbina, C. A., Cárdenas, A., Díaz, C. y López, J. I. (2000). Redescubrimiento del más grande. *OASIS* (6), 88-105.
- Hernández, C., García, C., Delgado, A., Antolínez, J., Sierra, A., Támara, P. (2010). Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado. *OASIS* (15), 89-124.
- Herrera, B. (1999). Multilateralismo y regionalismo: Tendencias recientes. *OASIS* (5), 72-94.
- Herrera, B. (2004-2005). Estándares laborales, libre comercio e integración. *OASIS* (10), 239-278.
- Herrera, P., Vela Orbegoza, B., Duarte Quevedo, J., Raskovsky, T., Rojas, H. y Téllez, M. F. (1999). La Corte Penal Internacional: ¿justicia para el siglo XXI? *OASIS* (5), 122-131.
- Hincapié, D., Carbonell, C., Gómez, S. D., Leguizamón, A. y Velásquez, N. (1999). Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional. *OASIS* (5), 164-189.
- Hinestroza Arenas, V. (2007-2008). Reclutamiento de niños y niñas: fenómeno invisibilizado, crimen manifesto. *OASIS* (13), 45-60.
- Horbath, J., Puyana, A. y Romero, J. (2005-2006). El sector agropecuario mexicano: un decenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración. *OASIS* (11), 213-250.
- Huertas, E., Gilhodes, P. y Quintero, M. (1995). El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (1), 15-57.
- I
- Ikonómova, A. M. (2005-2006). Identidades e identidad nacional en el mundo contemporáneo. *OASIS* (11), 19-38.
- K
- Katito, G. (2009). Continuity, little change?: US-Africa policy under the Obama administration. *OASIS* (14), 145-157.
- Katz, F. J., Benzaquen Sicsú, A. y Rosenthal, D. (2003-2004). ALCA, Brasil y Estados Unidos: del recha-

zo contundente a la batalla diplomática. *OASIS* (9), 333-337.

L

- Labartino, M. (2011). El dilema de la intervención humanitaria a la luz del derecho y de la filosofía del derecho internacional. Un *excursus* histórico de casos y una hipótesis *De Iure Condendi*. *OASIS* (16), 221-270.
- Lara Salinas, A. M. (2006-2007). Migraciones internacionales, seguridad y xenofobia: los límites del modelo francés de integración. *OASIS* (12), 209-227.
- Lara Salinas, A. M. y Gómez Tagle López, E. (2003-2004). Migraciones internacionales: marco jurídico y su mundo de desafíos. *OASIS* (9), 159-180.
- Leguizamón, A., Carbonell, C., Gómez, S. D., Hincapié, D. y Velásquez, N. (1999). Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional. *OASIS* (5), 164-189.
- Levi Coral, M. (2006-2007). El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: reflexiones sobre su desarrollo y contenido. *OASIS* (12), 483-493.
- Lobo-Guerrero, M. C., Gilhodes, P., Guerrero, J. C., Páez, C., Restrepo, N. y Urrego, C. (1995). Brasil: Vecino y gigante desconocido. *OASIS* (1), 245-320.
- Londoño Jaramillo, P. (1998). Las Naciones Unidas y la Asamblea del Milenio. *OASIS* (4), 148-180.
- Londoño Jaramillo, P. (1999). Los intangibles de la negociación. *OASIS* (5), 42-70.
- Londoño Jaramillo, P. (2000). Las Naciones Unidas y la acción preventiva. *OASIS* (6), 34-57.
- Londoño Jaramillo, P. (2003-2004). Prevención: responsabilidad de proteger y seguridad humana. *OASIS* (9), 93-115.
- Londoño Jaramillo, P., Castellanos, O., Bayer, A. F., Barrero, A. y Camacho, I. (2001). El terrorismo: Un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (7), 11-44.
- Londoño Jaramillo, P. y Grueso, M. F. (2002). Kofi Annan prevención y buen gobierno: Prioridades de la secretaría general. *OASIS* (8), 269-304.

López, J. I., Páez Urbina, C. A., Cárdenas, A., Díaz, C. y Hernández, J. (2000). Redescubrimiento del más grande. *OASIS* (6), 88-105.

Low, T., Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Vega, C., Suescún, H., Castillo, M. T., Navaro, C. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿De potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.

M

- Madeiros, M. (2003-2004). La política de seguridad de Lula. *OASIS* (9), 359-362.
- Malagón, M. M. (1997). El sentido de la misión en la política exterior de los Estados Unidos. *OASIS* (3), 228-265.
- Maldonado, C. E. (2004-2005). La lógica del multilateralismo: una red dinámica compleja. *OASIS* (10), 195-210.
- Maldonado, C. E. (2005-2006). Lógica de contrabandos y relaciones internacionales. *OASIS* (11), 5-18.
- Marcellán Fernández, A. (2006-2007). Encrucijada en el proceso de paz en el país Vasco. ¿Todos los caminos llevan a la Paz? *OASIS* (12), 185-207.
- Marín Aranguren, M. (2006-2007). La sociedad civil global como agente decisorio. *OASIS* (12), 271-296.
- Marín Aranguren, M. (2010). La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo. *OASIS* (15), 53-74.
- Martínez Dalmau, R. (2006-2007). Lecciones de la unificación monetaria europea y particularidades sobre la integración latinoamericana. *OASIS* (12), 433-450.
- Martínez González, M. (2003-2004). La Constitución Europea y la búsqueda de una identidad política. *OASIS* (9), 136-156.
- Martínez González, M. (2005-2006). ¿Crisis en la Unión Europea? *OASIS* (11), 279-292.
- Martínez González, M. (2006-2007). Los mecanismos de flexibilización en la Unión Europea, una solución para poder continuar. *OASIS* (12), 475-482.
- Martínez González, M. y Peña Ramos, A. (2004-2005). La Constitución europea: una solución para la política exterior y de seguridad común. *OASIS* (10), 141-156.

- Martínez, D. A. (2006-2007). The convention on biological diversity or the international construction of a contentious global common. *OASIS* (12), 27-38.
- Martínez, M. (1998). Asia: ¿Una crisis financiera o una crisis de identidad? *OASIS* (4), 96-146.
- Medina, A., Vallejo, H., Chica, C., Correa, A. y Ramírez, L. M. (1999). Crisis en Brasil: ¿Tambalea el gigante latinoamericano? *OASIS* (5), 448-474.
- Medina, A., Foucras, N., González, A. y Murcia, A. (1999). La problemática de la ampliación europea. *OASIS* (5), 192-217.
- Medina, L. A. (1996). Venezuela: El reto del ajuste político y económico. *OASIS* (2), 230-302.
- Medina, L. A., Mejía, A., Guerrero, A. y Pérez, N. (1995). Venezuela: Cercano y distante. *OASIS* (1), 189-243.
- Medina, L. A., García, J. A., González, E. A., Milazzo, P. y Muñoz, N. A. (1999). Chávez y el agotamiento del sistema de partidos en Venezuela. *OASIS* (5), 384-417.
- Mejía, A., Medina, L. A., Guerrero, A. y Pérez, N. (1995). Venezuela: Cercano y distante. *OASIS* (1), 189-243.
- Mejía, A. C. y Guerrero, J. C. (1996). Cuba: Las encrucijadas de la reforma económica. *OASIS* (2), 304-386.
- Melo Acosta, R. y Ramírez Prado, Y. (1999). La cooperación internacional: Entre los intereses domésticos y solidarios. *OASIS* (5), 96-120.
- Menza, C., Guerrero, J. C., Paredes, J. A., Ramírez, L. M. y Vallejo, H. (1997). Política exterior del Brasil: ¿Un país que juega como gran potencia? *OASIS* (3), 16-73.
- Menza, C., Ramírez, L. M. y Vallejo, H. (1998). Brasil: Encrucijada de fin de siglo. *OASIS* (4), 423-477.
- Mera, S., Guerrero, J. C., Camacho, N., Vega, C., Suescun, H., Castillo, M. T., Navaro, C., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿De potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- Milazzo, P., Medina, L. M., García, J. A., González, E. A. y Muñoz, N. A. (1999). Chávez y el agotamiento del sistema de partidos en Venezuela. *OASIS* (5), 384-417.
- Molano Cruz, G. (1999). La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en América Latina. *OASIS* (5), 220-233.
- Moncayo Jiménez, E. (2003-2004). Los países andinos en la perspectiva de la globalización. *OASIS* (9), 251-299.
- Montoya Ruiz, S. (2012). La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo. *OASIS* (17), 165-202.
- Muñoz, N. A., Medina, L. A., García, J. A., González, E. A. y Milazzo, P. (1999). Chávez y el agotamiento del sistema de partidos en Venezuela. *OASIS* (5), 384-417.
- Murcia, A., Foucras, N., González, A. y Medina, A. (1999). La problemática de la ampliación europea. *OASIS* (5), pp. 192-217.
- N**
- Nájera Peralta, L. M. y Rivera Hernández, C. (2010). Evaluando las ventajas competitivas en los megamercados: el caso de India y China. *OASIS* (15), 75-88.
- Navaro, C., Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Vega, C., Suescún, H., Castillo, M. T., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿De potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- O**
- Olano Alor, A. (1998). Las relaciones cívico-militares y la caída de la democracia en el Perú 1980-1992. *OASIS* (4), 538-602.
- Olano Alor, A. (2001). El renacer de la democracia en Perú. *OASIS* (7), 164-198.
- Olano Alor, A. (1999). La población civil y su importancia en la resolución de un conflicto armado: El caso de Perú. *OASIS* (5), 376-381.
- Olano Alor, A. (2000). Las rondas campesinas en Perú. Una breve historia. *OASIS* (6), 156-169.
- P**
- Páez Urbina, C. A., Cárdenas, A., Díaz, C., Hernández, J. y López, J. I. (2000). Redescubrimiento del más grande. *OASIS* (6), 88-105.

- Páez Urbina, C. A., Calderón, M. y Cárdenas, A. (2001). Energía, economía y corrupción: Los desequilibrios pre-electorales de Brasil. *OASIS* (7), 131-162.
- Páez, C., Gilhodes, P., Guerrero, J. C., Restrepo, N., Lobo-Guerrero, M. C. y Urrego, C. (1995). Brasil: Vecino y gigante desconocido. *OASIS* (1), 245-320.
- Palacio, A. (2004-2005). Medio ambiente y comercio. *OASIS* (10), 299-306.
- Paredes, J. A., Guerrero, J. C., Menza, C., Ramírez, L. M. y Vallejo, H. (1997). Política exterior del Brasil: ¿Un país que juega como gran potencia? *OASIS* (3), 16-73.
- Parra Rojas, J. P. (2004-2005). Incidencia política del TLC para la región. *OASIS* (10), 227-238.
- Peckel, M. y Rincón, T. (1997). El proceso de paz en el medio oriente: Entre los fundamentalismos y la esperanza. *OASIS* (3), 268-388.
- Peña Ramos, A., Gómez, C., Pérez, M. C. y Rueda, E. (2001). El tratado de Niza, perspectivas de un continente. *OASIS* (7), 201-245.
- Peña Ramos, A. y Martínez González, M. (2004-2005). La Constitución europea: una solución para la política exterior y de seguridad común. *OASIS* (10), 141-156.
- Perdomo, C. (2006-2007). International assistance for security sector reform. *OASIS* (12), 77-117.
- Pérez, A. V. y García González, A. (2003-2004). Un año de la administración Uribe: entorno internacional y política exterior. *OASIS* (9), 219-250.
- Pérez, M. C., Peña Ramos, A., Gómez, C. y Rueda, E. (2001). El tratado de Niza, perspectivas de un continente. *OASIS* (7), 201-245.
- Pérez, N., Mejía, A., Medina, L. A. y Guerrero, A. (1995). Venezuela: Cercano y distante. *OASIS* (1), 189-243.
- Prieto, G. C. (2012). How does regionalism unfold? Discussing the relationship of constitution and causation between identity and institutions. *OASIS* (17), 7-37.
- Puyana Ramors, G. (2002). Relaciones China - Estados Unidos 2001-2002. Visión China de la situación mundial actual. *OASIS* (8), 135-156.
- Puyana Valdivieso, J. R. (2005-2006). Colombia frente a los retos del multilateralismo. *OASIS* (11), 85-102.
- Puyana, A., Horbath, J. y Romero, J. (2005-2006). El sector agropecuario mexicano: un decenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración. *OASIS* (11), 213-250.
- Q**
- Quintero, M., Gilhodes, P. y Huertas, E. (1995). El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos. *OASIS* (1), 15-57.
- Quiroga Riviere, M. L. (2009). Alemania siglo XXI: un balance. *OASIS* (14), 125-143.
- Quiroga Riviere, M. L. (2010). Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990. *OASIS* (15), 143-172.
- R**
- Rakkah, A. (2004-2005). El mundo árabe después del 11 de septiembre. *OASIS* (10), 55-78.
- Rakkah, A. (2009). La politique européenne en Méditerranée. *OASIS* (14), 105-113.
- Ramírez Bulla, G. (2010). La declaración del milenio. Naturaleza, principios y valores. *OASIS* (15), 281-300.
- Ramírez López, A. M. (2010). República Democrática del Congo: el campo estéril de los olivos. *OASIS* (15), 173-198.
- Ramírez Prado, Y. y Melo Acosta, R. (1999). La cooperación internacional: entre los intereses domésticos y solidarios. *OASIS* (5), 96-120.
- Ramírez, L. M., Menza, C. y Vallejo, H. (1998). Brasil: encrucijada de fin de siglo. *OASIS* (4), 423-477.
- Ramírez, L. M., Vallejo, H., Chica, C., Correa, A. y Medina, A. (1999). Crisis en Brasil: ¿tambalea el gigante latinoamericano? *OASIS* (5), 448-474.
- Ramírez, L. M., Guerrero, J. C., Menza, C., Paredes, J. A. y Vallejo, H. (1997). Política exterior del Brasil: ¿un país que juega como gran potencia? *OASIS* (3), 16-73.
- Raskovsky, T., Vela Orbegoza, B., Duarte Quevedo, J., Herrera, P., Rojas, H. y Téllez, M. F. (1999). La

- Corte Penal Internacional: ¿justicia para el siglo XXI? *OASIS* (5), 122-131.
- Restrepo Flórez, C. A. (2003-2004). La seguridad de Brasil en la frontera con Colombia. *OASIS* (9), 373-383.
- Restrepo Mejía, I. (2003-2004). Migración árabe en Colombia: un encuentro entre dos mundos. *OASIS* (9), 181-215.
- Restrepo, C., Gil Savastano, L. G., Castaño, A. M. y Eguis, B. (1998). La reforma de las Naciones Unidas y el caso colombiano. *OASIS* (4), 182-209.
- Restrepo, C. y Vela Orbegozo, B. (1999). Infracciones al derecho internacional humanitario: la responsabilidad de la disidencia política armada en el conflicto colombiano. *OASIS* (5), 366-371.
- Restrepo, N., Gilhodes, P., Guerrero, J. C., Páez, C., Lobo-Guerrero, M. C. y Urrego, C. (1995). Brasil: vecino y gigante desconocido. *OASIS* (1), 245-320.
- Reyes, A. A. y García, J. A. (2002). El debilitamiento del sistema democrático venezolano. *OASIS* (8), 170-223.
- Rifflart, C. y Zantman, A. Z. (2003-2004). Brasil en busca de la credibilidad. *OASIS* (9), 323-331.
- Rincón, T. (2002). La mujer en el conflicto armado: agente de transformación del conflicto. *OASIS* (8), 81-109.
- Rincón, T., Chica, C., Forigua, E. y Suárez, J. (1999). El Medio Oriente: del mito al pragmatismo. *OASIS* (5), 260-293.
- Rincón, T. y Vargas, A. I. (1998). México y USA: ¿distancias por fronteras, cercanía por intereses, convivencia para quién? *OASIS* (4), 484-535.
- Rincón, T. y Peckel, M. (1997). El proceso de paz en el medio oriente: entre los fundamentalismos y la esperanza. *OASIS* (3), 268-388.
- Rinke, A. (2011). La hora de la decisión: ¿Cómo logró 'Merkozy' establecer las bases para una nueva Europa? *OASIS* (16), 27-38.
- Rivera Hernández, C. y Nájera Peralta, L. M. (2010). Evaluando las ventajas competitivas en los megamercados: el caso de India y China. *OASIS* (15), 75-88.
- Robayo, W. (2011). La República Democrática del Congo y la misión de paz de las Naciones Unidas. *OASIS* (16), 131-154.
- Rodríguez, C. (2004-2005). La educación superior frente a los acuerdos de libre comercio: retos y oportunidades. *OASIS* (10), 321-332.
- Rodríguez, O. C. (2010). Balance de los Objetivos del Milenio en Colombia. *OASIS* (15), 221-246.
- Rodríguez Villalobos, N. L. (2012). La Organización de Cooperación de Shanghái: una herencia de la Guerra Fría. *OASIS* (17), 137-152.
- Rojas, H., Vela Orbegozo, B., Duarte Quevedo, J., Herrera, P., Raskovsky, T. y Téllez, M. F. (1999). La Corte Penal Internacional: ¿justicia para el siglo XXI? *OASIS* (5), 122-131.
- Romero, J., Puyana, A. y Horbath, J. (2005-2006). El sector agropecuario mexicano: un decenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración. *OASIS* (11), 213-250.
- Rosenthal, D., Benzaquen Sicsú, A. y Katz, f. J. (2003-2004). ALCA, Brasil y Estados Unidos: del rechazo contundente a la batalla diplomática. *OASIS* (9), 333-337.
- Roy, J. (2006-2007). La percepción de los Estados Unidos sobre el proceso de integración europeo. *OASIS* (12), 385-403.
- Rueda, E., Peña Ramos, A., Gómez, C. y Pérez, M. C. (2001). El tratado de Niza, perspectivas de un continente. *OASIS* (7), 201-245.

S

- Salamanca, R., Aya Smitmans, M. T., Buchelli, F., Tello, C., Escallón, D., Ulloa, M. y Torres, J. P. (2000). Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico? *OASIS* (6), 208-224.
- Salamanca, S. y Eschenhagen, M. L. (2007-2008). Políticas ambientales, crecimiento económico y sus impactos ambientales en China. *OASIS* (13), 225-252.
- Sampedro Torres, C. (2005-2006). Caso Guantánamo. *OASIS* (11), 321-332.
- Sampedro Torres, C. (2007-2008). Una esperanza a la deriva. *OASIS* (13), 271-282.

- Sampedro Torres, C. (2010). Factores normativos del acceso al agua potable: contenido real de un derecho. *OASIS* (15), 255-270.
- Sánchez, A., Guerrero, J. C., Espinosa, J. P., Flórez, C. A. y Carbonell, C. (1995). ¿El retorno de los nacionalismos? *OASIS* (1), 59-107.
- Sánchez, C. A., Foucras, N. y Díaz, M. A. (1998). El Euro: ¿nueva alternativa? *OASIS* (4), 212-255.
- Sand Zantman, A. y Riffart, C. (2003-2004). Brasil en busca de la credibilidad. *OASIS* (9), 323-331.
- Sierra, A., Hernández, C., García, C., Delgado, A., Antolínez, J., Támara, P. (2010). Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado. *OASIS* (15), 89-124.
- Suárez, C., Cabrera, M. J., Camacho, I. y Camargo, L. D. (2000). Diversidad cultural y sociedad: multiculturalismo en Australia, Canadá y América Latina. *OASIS* (6), 60-84.
- Suárez, C. y Carbonell, C. (2000). Islam y esclavismo en Sudán. *OASIS* (6), 186-206.
- Suescún, H., Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Vega, C., Castillo, M. T., Navaro, C., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- T**
- Támara, P., Sierra, A., Hernández, C., García, C., Delgado, A., Antolínez, J. (2010). Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado. *OASIS* (15), 89-124.
- Tarazona, L. C. (2001). La unificación coreana. *OASIS* (7), 282-327.
- Téllez, M. F., Vela Orbegoza, B., Duarte Quevedo, J., Herrera, P., Raskovsky, T. y Rojas, H. (1999). La Corte Penal Internacional: ¿justicia para el siglo XXI? *OASIS* (5), 122-131.
- Téllez, W. C. (2011). Los instrumentos de preadhesión (IPA): una puerta abierta de la Unión Europea. *OASIS* (16), 59-74.
- Tello, C., Aya Smitmans, M. T., Buchelli, F., Salamanca, R., Escallón, D., Ulloa, M. y Torres, J. P. (2000). Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico? *OASIS* (6), 208-224.
- Thuomi, F. (2011). Los sueños de reformar las políticas contra las drogas y el régimen internacional de control de drogas. *OASIS* (16), 199-220.
- Torres Alonso, A. I. (2003-2004). Estadísticas sobre Brasil. *OASIS* (9), 385-438.
- Torres Alonso, A. I. (2004-2005). Estadísticas sobre el TLC. *OASIS* (10), 333-344.
- Torres, J. P., Aya Smitmans, M. T., Buchelli, F., Salamanca, R., Tello, C., Escallón, D. y Ulloa, M. (2000). Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico? *OASIS* (6), 208-224.
- Tremolada Álvarez, E. (2002). ¿Derechos fundamentales y/o soberanía nacional? *OASIS* (8), 257-268.
- Tremolada Álvarez, E. (2004-2005). Consenso jurídico y divergencias morales respecto del uso de la fuerza estatal: Iraq un ejemplo reciente. *OASIS* (10), 43-54.
- Tremolada Álvarez, E. (2005-2006). Aplicación del derecho andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela frente a las experiencia europea. *OASIS* (11), 151-166.
- Tremolada Álvarez, E. (2006-2007). Los pilares jurídicos de la Comunidad Andina: ¿elementos decisivos para su supervivencia? *OASIS* (12), 317-346.
- Tremolada Álvarez, E. (2007-2008). Agonía, muerte y presunta resurrección del Tratado que instituyó una Constitución para Europa. *OASIS* (13), 197-212.
- Tremolada Álvarez, E. (2010). La Declaración del Milenio: ¿un instrumento normativo exigible? *OASIS* (15), 271-280.
- U**
- Ulloa, M., Aya Smitmans, M. T., Buchelli, F., Salamanca, R., Tello, C., Escallón, D. y Torres, J. P. (2000). Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico? *OASIS* (6), 208-224.
- Urrego, C., Gilhodes, P., Guerrero, J. C., Páez, C., Restrepo, N. y Lobo-Guerrero, M. C. (1995). Brasil: vecino y gigante desconocido. *OASIS* (1), 245-320.
- Utrera, M. G. (1999). Todo va bien... si sale bien. *OASIS* (5), 340-348.

V

- Valcan, C. (2007-2008). La cultura roumaine: complexes d'infériorité, modernisation, problèmes d'identité. *OASIS* (13), 89-114.
- Vallejo, H., Menza, C. y Ramírez, L. M. (1998). Brasil: encrucijada de fin de siglo. *OASIS* (4), 423-477.
- Vallejo, H., Chica, C., Correa, A., Medina, A. y Ramírez, L. M. (1999). Crisis en Brasil: ¿tambalea el gigante latinoamericano? *OASIS* (5), 448-474.
- Vallejo, H., Ramírez, L. M., Guerrero, J. C., Menza, C. y Paredes, J. A. (1997). Política exterior del Brasil: ¿un país que juega como gran potencia? *OASIS* (3), 16-73.
- Vallejo, H. y Guerrero, J. C. (1996). Mercosur: lo que es y lo que quiere ser. *OASIS* (2), 166-228.
- Vallejo Franco, B. E. (2010). La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía. *OASIS* (15), 7-32.
- Vargas, A. I. y Rincón, T. (1998). México y USA: ¿distancias por fronteras, cercanía por intereses, convivencia para quién? *OASIS* (4), 484-535.
- Vasconcelos Porto, L. y Viana, M. T. (2006-2007). Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la ley del primer empleo en Francia. *OASIS* (12), 159-170.
- Vega, C., Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Suescún, H., Castillo, M. T., Navaro, C., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional? *OASIS* (2), 100-164.
- Vega-Cánovas, G. (2006-2007). A need for a Nafta Plus. *OASIS* (12), 413-424.
- Vela Orbegozo, B. (2006-2007). La encrucijada del proceso andino de integración. *OASIS* (12), 425-432.

- Vela Orbegozo, B., Guarín, C. y Gómez, E. (1996). La justicia internacional y los casos individuales de violación de derechos humanos. *OASIS* (2), 388-404.
- Vela Orbegozo, B., Duarte Quevedo, J., Herrera, P., Raskovsky, T., Rojas, H. y Téllez, M. F. (1999). La Corte Penal Internacional: ¿justicia para el siglo XXI? *OASIS* (5), 122-131.
- Vela Orbegozo, B. y Restrepo, C. (1999). Infracciones al derecho internacional humanitario: la responsabilidad de la disidencia política armada en el conflicto colombiano. *OASIS* (5), 366-371.
- Vela Orbegozo, B. y Duarte Quevedo, J. (2000). Verdad u olvido: ¿el dilema del posconflicto? *OASIS* (6), 254-263.
- Velásquez, N., Carbonell, C., Gómez, S. D., Hincapié, D. y Leguizamón, A. (1999). Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional. *OASIS* (5), 164-189.
- Viana, M. T. y Vasconcelos Porto, L. (2006-2007). Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la ley del primer empleo en Francia. *OASIS* (12), 159-170.
- Vieira Posada, E. (2003-2004). Emergencia de China en la escena internacional como potencia. *OASIS* (9), 117-135.

W

- Wago Rojas, H. (2009). Mitigación del cambio climático versus desarrollo económico. El debate asiático frente a la Conferencia de Copenhague. *OASIS* (14), 37-52.

Anexos



POLÍTICA EDITORIAL DE OASIS

Oasis es la publicación anual del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, uno de los grupos de investigación del CIPE, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Desde su creación en 1996 tiene como objetivo promover la reflexión académica en el campo de las relaciones hemisféricas, agenda global, negociación y manejo de conflictos, desarrollo sostenible, África, Asia y Europa.

Oasis es un espacio para la divulgación del trabajo de los equipos de investigación de la Universidad, y de los diferentes grupos que conforman la comunidad científica, quienes a partir de la disertación teórica y de la observación de fenómenos sociopolíticos contribuyen a nutrir discusiones abiertas y plurales que aportan elementos para el conocimiento de los sistemas internacionales y de sus relaciones. Asimismo, alienta el intercambio de opiniones entre los autores y los lectores a través de la publicación de las notas que sean enviadas al Consejo Editorial.

La circulación de esta revista está abierta a todos los lectores comprometidos en el estudio y la investigación de las relaciones internacionales. De igual forma, es posible tener acceso en medio magnético al material publicado en sus diferentes números. No obstante, para su publicación en otros libros y revistas, se requiere autorización expresa del Consejo Editorial, en cuyo caso se debe incluir la frase: La publicación de este documento fue permitida por *oasis*. Las solicitudes de artículos pueden ser dirigidas a: cipe.adm@uexternado.edu.co, o a través del CIPE a Revista *Oasis*, calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, teléfono 341 99 00, ext. 2002 - Fax: 286 96 76.

INDICACIONES PARA AUTORES

El Consejo Editorial de OASIS fija los siguientes requisitos para la presentación de artículos, notas, reseñas y discusiones:

- Los textos presentados para la publicación deben aportar al desarrollo del tema central que abordan y elevar los estándares generales de calidad académica. Además, estos no deben hacer parte de otro proceso de evaluación para una publicación científica
- Todo escrito enviado a OASIS será evaluado por al menos dos pares anónimos, quienes tendrán en cuenta el rigor, la originalidad, la perspectiva analítica e interpretativa o crítica del autor, el uso de fuentes de información y los aportes que el artículo tenga para las ciencias sociales.
- Se tendrán en cuenta los trabajos relacionados con las temáticas que aborda la revista.
- El idioma de publicación es el español, pero se podrán incluir textos en inglés, francés o portugués, y traducciones.
- El Consejo Editorial no devolverá artículos no incluidos en sus ediciones, ni responderá a los colaboradores cuando no sea publicado.
- Los trabajos se presentarán en una copia impresa y una copia en medio magnético, a doble espacio, en Arial, tamaño 12, en papel carta por una sola cara. El texto en medio magnético debe estar en formato Word.
- Los artículos no deben superar las 20.000 palabras (aprox. 25 cuartillas, tamaño carta, a doble espacio). Cuando se trate de reseñas, notas, discusiones, no debe pasar de 6.000 palabras (aprox. 7 cuartillas, tamaño carta, a doble espacio).
- Para los artículos se debe adjuntar un resumen o abstract no mayor de 12 líneas en español e inglés. Asimismo, incluir una lista que identifique entre cuatro y seis palabras clave del texto según los códigos de clasificación JEL.
- Se debe adjuntar la hoja de vida del autor o de los autores. Incluir siempre el correo electrónico.
- Los pies de página quedan reservados para notas explicativas del autor. Por lo tanto, las citas bibliográficas deben incorporarse al texto entre paréntesis, según las normas APA. Ejemplo: (Carvajal, 2002, pp. 224-226). Cuando el documento tenga más de dos autores se citan los tres primeros seguidos de la abreviatura *et al.*; cuando se citen de nuevo deberá ir el primer autor seguido de *et al.* (Montaño *et al.*, 1998, p. 148). Si son dos autores se citan siempre.

Para mayor información consultar el *Manual de estilo de publicaciones de la American Psychological Association (apa)*. http://www.unad.us/docs/research_center/Presentacion_Estilo_APA_6ta_Edicion.pdf

Los manuscritos que no se acojan a las normas arriba mencionadas serán devueltos a los autores para su revisión.

Los manuscritos deben ser enviados por correo electrónico a: OASIS@uexternado.edu.co

OASIS - Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE)
Universidad Externado de Colombia
Calle 12 no. 0-07 este
Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 341 99 00 / 57 1 342 02 88 Ext 2002

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS), an interdisciplinary peer reviewed journal of international relations, is a nonprofit, semi-annual publication produced by the Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales of the School of Finances, Government and International Relations of the Universidad Externado de Colombia. Its mission is to provide a forum for academics, policymakers and students to engage in active debate on contemporary international issues such as area studies; international relations theory; geopolitics; migration; governability; development; cooperation; transitional justice; energy and natural resources; conflict, peace and security.

The Editorial Committee of the journal has established the following guidelines for those interested in submitting articles or book reviews:

1. Articles should be written in English, Spanish, French or Portuguese.
2. Papers submitted to OASIS should not have been published previously.
3. There is no prescribed page or word limit, but we suggest that most papers be approximately eight thousand (8,000) words, including indented matter, footnotes and bibliographical references.
4. The paper must be written in 12-pt Times New Roman font.
5. The bibliography should be presented in APA form. For more information, please refer to: <http://www.apastyle.org/learn/quick-guide-on-references.aspx#Websites>
6. The author should include an abstract in English, Spanish and the original language of the article summarizing key findings. Abstracts should be approximately two hundred and fifty (250) words and should also include 4 or 5 key words from the paper for JEL classification.
7. The author should enclose a summary of his/her cv, with electronic address

Additional information

Manuscripts should be submitted electronically to the journal
OASIS@ uexternado.edu.co

Since OASIS is a peer reviewed journal, all writings will be evaluated by two anonymous referees and authors will be informed of the decision of the Editorial Committee in due time. Articles will be considered on the basis of academic significance, quality and relevance to the field of international relations.

Original manuscripts that do not follow the above-mentioned guidelines will be returned to the author for revisions.

Additional inquiries regarding the journal should be made to:

OASIS - Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales
Universidad Externado de Colombia
Calle 12 No. 0-07 este
Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 341 99 00 / 57 1 342 02 88 Ext 2002



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en diciembre de 2013

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem

