



# InterNaciones

AÑO 1 / NÚM. 1 / ENERO-ABRIL / 2012

*Revista del Centro de Estudios Europeos  
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades  
Universidad de Guadalajara*



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Centro Universitario de Ciencias  
Sociales y Humanidades



CONSEJO ESTATAL DE CIENCIA  
Y TECNOLOGÍA DE JALISCO

*InterNaciones*, año 1, núm. 1, enero-abril 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Centro de Estudios Europeos del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la División de Estudios de Estado y Sociedad del CUCSH. Av. de los Maestros, puerta 1, Col. Alcalde Barranquitas, C.P. 44260. Guadalajara, Jalisco, México, Tel. (01 33) 38 19 33 00 exts. 23391, 23531 y 23532, <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>, [larcodriguez@gmail.com](mailto:larcodriguez@gmail.com). Editor responsable: Lourdes M. Arce Rodríguez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2011-120509500100-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho del Autor. Impresa por Publicaciones de la Noche, S de RL de CV, Madero 687, colonia Centro, C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco, México este número se terminó de imprimir el 31 de julio de 2012 con un tiraje de 1,000 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.



# InterNaciones

AÑO 1 / NÚM. 1 / ENERO-ABRIL / 2012

Presentación.....	5
Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y pos-Guerra Fría. Propuesta de dos modelos teóricos .....	7
<i>Alberto Rocha Valencia y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba</i>	
La Unasur y el proceso de integración sudamericana en los albores del siglo XXI.....	41
<i>Daniel Efrén Morales Ruvalcaba</i>	
Política ligada y medio ambiente el pragmatismo de la política exterior mexicana en los foros ecológicos internacionales.....	61
<i>Karla Noemí Padilla Martínez</i>	
Unión Europea ¿el fin de la utopía? .....	77
<i>Luis Miguel Masia Nebot y Diana Angélica García Gutiérrez</i>	
Reseña.....	97
<i>Jorge Alberto Quevedo Flores</i>	

**Universidad de Guadalajara**

Marco Antonio Cortés Guardado  
*Rector General*

Lic. José Alfredo Peña Ramos  
*Secretario General*

Miguel Ángel Navarro Navarro  
*Vicerrector Ejecutivo*

**Centro Universitario de Ciencias  
Sociales y Humanidades**

Pablo Arredondo Ramírez  
*Rector*

José María Nava Preciado  
*Secretario Académico*

Luis Gustavo Padilla Montes  
*Secretario Administrativo*

Ma. Guadalupe Moreno González  
*Director de la División de Estado y Sociedad*

Pablo Casillas Herrera  
*Jefe del Departamento de Estudios  
Ibéricos y Latinoamericanos*

Dra. Laura Ibarra García  
*Coordinadora del Centro de Estudios Europeos*

Luis Edmundo Camacho Vergara  
*Jefe de la Coordinación Editorial*

**Comité editorial**

Dr. David Coronado Naranjo  
Dra. Laura Ibarra García  
Dr. Jaime Antonio Preciado Coronado  
Dr. Alberto Rocha Valencia  
Dr. Jaime E. Tamayo Rodríguez  
Mtra. Martha Loza Vázquez  
Mtro. José Santiago González Iñiguez

*Secretario Técnico del Comité Editorial*  
Dra. Lourdes M. Arce Rodríguez

*Asistente de Edición*  
Daniela Paulina Iñiguez Vargas

# Presentación

Las Relaciones Internacionales de México están en un proceso constante de crecimiento y complejidad. La globalización del mundo así lo exige. Y la Universidad de Guadalajara, como institución que tiene contempladas a la investigación y a la difusión como funciones sustantivas, quiere contribuir al análisis de esta realidad y también propiciar la emergencia de estudios de frontera que permitan la discusión desde la inmensa diversidad de enfoques epistemológicos que el mismo desarrollo mundial ha propiciado.

*InterNaciones* abre sus puertas con los auspicios del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (Coecytjal).

Esta Revista, reúne a un grupo de reconocidos investigadores, expertos en diferentes áreas del ámbito internacional, quienes han propiciado la sinergia entre diversos paradigmas del análisis de las relaciones internacionales, para impulsar una creación editorial abierta y equilibrada.

La Revista *InterNaciones* es una publicación periódica cuatrimestral que ofrece una visión académica de los sucesos internacionales, cuya misión es dar una amplia difusión a los trabajos académicos, avances y resultados de investigaciones, así como contribuir al debate de teorías y metodologías afines especializadas en Relaciones Internacionales.

El cuerpo de la revista *InterNaciones* se abre al análisis y la reflexión teórica, a la lectura y reseña crítica de la bibliografía especializada en las relaciones internacionales, secciones de la Revista que permiten una am-

plia gama de posibilidades de participación para todo aquel interesado en esta disciplina.

La Revista *InterNaciones* está abierta a recibir colaboraciones de profesores(as), académicos(as), investigadores(as) y profesionales de las Relaciones y Estudios Internacionales y disciplinas afines, que contribuyan a la difusión de propuestas, análisis, reflexiones o experiencias tendientes a la ampliación, la intelección y el mejoramiento de este campo del conocimiento.

Asimismo, *InterNaciones* busca participar de la red de expertos e interesados en asuntos internacionales, por lo que constituye un medio de interrelación entre investigadores y actores de las distintas esferas de la acción internacional.

*InterNaciones* da la bienvenida a la diversidad de aportes que en la materia proporcionen una mejor, exhaustiva y más amplia visión de lo internacional.

# Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y pos-Guerra Fría

Propuesta de dos modelos teóricos<sup>1</sup>

Alberto Rocha Valencia<sup>2</sup>  
Daniel Efrén Morales Ruvalcaba<sup>3</sup>

**E**n los años ochenta se publicó la obra titulada *Las potencias medias en la política internacional* (ediciones en inglés y español 1984 y 1989, respectivamente) de Cartens Holbraad, quien se propuso resolver un problema central en política internacional cuando se buscaba dar cuenta de una categoría de Estados que se sitúan en la parte intermedia de la jerarquía de poder de los Estados en el sistema interestatal internacional. A estos Estados se les nombraba de diversas maneras: potencias medias, potencias de rango medio, potencias secundarias, potencias de segundo rango, potencias intermedias, potencias casi-grandes, potencias secundarias prominentes, potencias medianas, potencias menores, entre otras. Como resultado de la inves-

- 
1. Nota: Una versión de este trabajo fue publicada en *Geopolítica(s), Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, vol. I, núm. 2, julio-diciembre de 2010. Madrid: Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Ciencias Políticas y Sociología-Campus Somosaguas-Departamento de Ciencia Política y de la Administración III.
  2. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. Doctorado en la Universidad de París VIII. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt (México). Especialista en Política Internacional, Integración Regional y Globalización. Correo electrónico: albertorochav@yahoo.com.mx
  3. Profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara. Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara; master en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid; maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: demgdl@gmail.com

tigación realizada, Holbraad termina definiendo a esta categoría de Estados como “potencias medias”.

Después de impactar en la academia de relaciones internacionales, la teoría sobre las potencias medias permaneció como referente importante en política internacional. De hecho éste es el estado de la cuestión que quedó determinado en la academia a partir de ese momento; así, el concepto de “potencia media” de C. Holbraad dio la vuelta al mundo y fue aceptado por todas las academias de relaciones internacionales desde los años ochenta.

Sin embargo, al efectuar una lectura minuciosa de *Las potencias medias en la política internacional*, hemos encontrado interpretaciones empíricas erróneas que se han traducido en la construcción de un confuso y parcializado concepto de potencia media. Frente a esta situación, nos preguntamos: ¿por qué Holbraad habiendo tenido en manos datos empíricos, fundamentos teóricos y desarrollos afortunados para diferenciar “potencias mundiales”, “potencias medias” y “potencias regionales”, termina por ensamblar estos tres grupos de Estados en uno solo? ¿Por qué esta tremenda confusión ha prevalecido como “estado de la cuestión” en política internacional durante el periodo del SPI de Guerra Fría? ¿Cuáles son los desarrollos teóricos nuevos sobre el tema de las potencias medias y potencias regionales que se han producido en el SPI de pos-Guerra Fría?

Estas preguntas nos llevaron a emprender un ambicioso proyecto de investigación que ha culminado en el libro *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y pos-Guerra Fría. Propuesta de dos modelos teóricos*. Este artículo es una síntesis de dicho libro. En la primera parte de este trabajo se trazan algunas pautas teórico-metodológicas para el análisis de la estructura del sistema internacional de pos-Guerra Fría; en la segunda parte se realiza una breve caracterización de las potencias mundiales; la tercera parte se centra en la exposición y desarrollo de un modelo teórico de potencias medias; finalmente, en la cuarta parte se presenta un análisis y un modelo teórico de las potencias regionales-globales.

## **Pautas teóricas para la conceptualización de la estructura del sistema internacional de pos-Guerra Fría**

Con el fin de la Guerra Fría, la caída de la URSS, la instalación de una única superpotencia, las recomposiciones política e ideológica del sistema internacional, la permeabilidad de las fronteras estatales gracias a la tercera revolución industrial (o revolución de la información) y la reestructuración del mercado con alcances globales, el mundo entero comenzó a reorganizarse temporal y espacialmente a través de los procesos de localización, posnacionalización, regionalización y globalización. Este periodo reciente (finales del siglo xx e inicios del XXI) ha sido paulatinamente denominado de pos-Guerra Fría.

Ahora bien, es preciso subrayar que en el sistema internacional de pos-Guerra Fría, como en los anteriores, existe una estructura —o posición entre los Estados— que determina el orden internacional. Kenneth Waltz ha definido “las estructuras políticas, primero según el principio por el cual se organizan y ordenan, segundo por la diferenciación de las unidades y la especificación de sus funciones, y tercero por la distribución de las capacidades entre las unidades” (Waltz, 1988: 131). Lo anterior es reafirmado por Kepa Sodupe, quien sostiene que “el concepto de estructura tiende a concentrarse en la distribución de capacidades o recursos de poder entre las unidades que componen el sistema internacional” (Sodupe, 2002: 34).

En este sentido, es sumamente apasionante observar las inéditas mutaciones que acontecen en el sistema internacional de pos-Guerra Fría: en los últimos años un conglomerado de Estados situados en el área del capitalismo semiperiférico y semidesarrollado han incrementado destacadamente sus capacidades materiales y comenzado a desarrollar proyecciones geopolíticas y geoeconómicas de alcance regional y —de manera incipiente— global, situación que los ha hecho sobresalir respecto de los demás Estados con una posición estructural semejante, permitiéndoles adoptar roles de intermediación entre los Estados centrales y los Estados periféricos, de allí que los nombremos como mediadores. En este grupo encontramos a: Brasil, China, India, México, Rusia, Sudáfrica, Polonia, Arabia Saudita, Argentina y Turquía. Estos Estados se encuentran en vías de consolidación de sus modernidades y democracias. De ahí la importancia del grupo de Estados llamado “BRICS” y del liderazgo que ejercieron en el G-20 plus de la OMC (Cancún-México 2003) y ejercen actualmente en el Grupo de los

20 (Washington-EUA en 2008, Londres-Inglaterra en 2009 y Pittsburg-EUA en 2009).

Estas potencias –que han apostado a la globalización, pero al mismo tiempo a la regionalización– están cuestionando la jerarquía y estructura internacionales establecidas en el SPI de Guerra Fría. Sin embargo, si se está hablando de la estructura del sistema internacional, ¿cómo determinarla? Bien, el poder es uno de los elementos que prefija mayormente la estructura internacional y sus dinámicas. A lo largo de las décadas han sido diversos los ensayos por caracterizar y determinar el poder en las relaciones internacionales. El poder determinaría directamente la capacidad del Estado-nación para defender sus intereses en el sistema internacional. Pero entonces, ¿cómo definir las capacidades que tiene un Estado-nación para alcanzar aquellos intereses internamente determinados?

Desde sus orígenes, el sistema internacional se ha caracterizado por la pugna de intereses derivados de los Estados-nación. De acuerdo con sus capacidades, los Estados determinan la estructura del sistema internacional y, como consecuencia, el orden internacional. No obstante, lo relevante para el análisis no son sólo los “intereses nacionales”, sino la capacidad de los actores estatales para defender estos intereses, una vez llegado el momento.

En este sentido, el poder de un Estado-nación, según Joseph S. Nye Jr., consiste en “la capacidad de obtener los resultados que uno quiere, y en caso necesario, de cambiar el comportamiento de otros para que esto suceda” (2003a: 25); o como sostienen otros autores, es “la capacidad de acción real y potencial que dispone un Estado para desenvolverse frente a otros en el campo internacional” (Valdés y Salazar, 1987: 19).

Respecto de los conceptos de “capacidades materiales” y “capacidades inmateriales”, reconocemos la influencia de los trabajos de Joseph S. Nye Jr. cuando distingue entre el “poder duro” y el “poder blando” de un Estado nacional. Para Nye, el poder duro es “poder de mando que puede emplearse para inducir a terceros a cambiar de postura. El poder duro puede basarse en incentivos (zanahorias) o amenazas (palos)” (Nye, 2003a: 30), siendo ejemplos de éste el poder militar y el poder económico. Por otra parte, Nye considera que hay una “forma indirecta de ejercer el poder” (ídem), y ése es el poder blando, que “más que coaccionar, absorbe a terceros” (ídem) y “depende de la capacidad de organizar de la agenda política de forma que configure

las preferencias de otros” (ídem). El poder blando “no es simplemente lo mismo que la influencia, aunque es una forma de influencia” (ibídem: 31), “es más que la persuasión o la capacidad de transformar a los demás mediante argumentos. Es la capacidad de atraer y actuar” (ídem). El poder blando “procede en gran parte de nuestros valores. Estos valores se expresan en nuestra cultura, en la política interna de nuestro país y en la forma en que actuamos en el contexto internacional” (ídem). De esta manera, “el poder duro y el poder blando están relacionados y pueden reforzarse entre sí. Ambos forman parte de la capacidad de conseguir nuestros propósitos influyendo en el comportamiento de los otros” (ídem). En un artículo Nye explica que “el ‘poder blando’ radica en la capacidad de atraer y persuadir, más que de obligar [...] surge de lo atractivos que resulten los ideales políticos, la cultura y las políticas de un país” (Nye, 2003b: 6 y 7), mientras que “el ‘poder duro’, la capacidad coercitiva, proviene del poderío militar y económico de un país” (ibídem: 7).

Como parte de los indicadores considerados para determinar la multidimensionalidad del poder de los Estados-nacionales en el sistema internacional, hemos utilizado: el índice de poder mundial (IPM), el índice de calidad institucional (ICI), el índice de globalización (IG) y un análisis de las principales empresas privadas. Estos indicadores los describimos a continuación.

### Índice de poder mundial (IPM)

El IPM se entiende como la expresión numérica de la relación entre cantidades que ilustran las capacidades materiales e inmateriales (o el poder duro y el poder blando de J. S. Nye Jr.) de que dispone un Estado-nación para el ejercicio del poder en el sistema internacional.

El IPM es un índice compuesto formado a partir de distintos indicadores macroeconómicos y estadísticos relacionados en un *índice de capacidades materiales* (ICM), que reflejaría la capacidad coercitiva de un Estado-nación proveniente del peso de su economía, extensión territorial, base poblacional, poderío militar y capacidad comercial; y en un *índice de capacidades inmateriales* (ICI) que daría cuenta de los niveles de “poder blando”, es decir, de los elementos de poder nacional que reflejan la capacidad económica de los individuos, el grado de desarrollo, la calidad educativa y sanitaria y el potencial tecnológico de cada Estado-nación. De esta manera, el ICM está finalmente compuesto por

cinco índices simples: un índice del PIB (IPIB), un índice territorial (Iter), un índice de población (Ipob), un índice de defensa (Idef) y un índice comercial (Icom); mientras que el ICI está compuesto por otros cinco índices simples: un índice del PIB per cápita a valores de PPA (IPIBPC), el índice de desarrollo humano (IDH), un índice de educación (Iedu), un índice de salud (Isa) y un índice de investigación y desarrollo (II+D).

Una vez construidos los 10 índices simples, la fórmula del IPM – que resulta de la suma del ICM y del ICI – es la siguiente:

$$\text{IPM} = \text{ICM} [0.25(\text{IPIB}) + 0.0625(\text{Iter}) + 0.0625(\text{Ipob}) + 0.0625(\text{Idef}) + 0.0625(\text{Icom})] + \text{ICI} [0.25(\text{IPIBPC}) + 0.0625(\text{IDH}) + 0.0625(\text{Iedu}) + 0.0625(\text{ISAPC}) + 0.0625(\text{II+D})]$$

El IPM entiende el poder en las relaciones internacionales como un fenómeno dinámico, multicausal y multidimensional, por lo que permite no sólo cuantificar y comparar el poder, sino también ayudar en la elaboración de jerarquías y la definición de la estructura del sistema internacional.

### Índice de calidad institucional (ici)

Todos los Estados en el mundo se encuentran en vías de invención y consolidación de sus respectivos procesos de modernización y democratización. Estos procesos son de distinta magnitud y velocidad. Para dar cuenta de ello, aquí nos hemos apoyado en el ICI (Krause, 2010: 5) para ilustrar estas realidades y situaciones. Los indicadores que componen el índice de calidad institucional son, por un lado, instituciones políticas donde se contempla: voz y rendición de cuentas (Banco Mundial), vigencia del derecho (Banco Mundial), percepción de corrupción (Transparencia Internacional), libertad de prensa (Freedom House); y, por otro, instituciones de mercado, donde se considera: haciendo negocios (Banco Mundial), competitividad global (Foro Económico Mundial), libertad económica (Heritage Foundation & Wall Street Journal) y libertad económica en el mundo (Fraser Institute). Como explica Krause, el componente de instituciones políticas recibe la misma ponderación que las instituciones de mercado, esto es, 50% cada una.

## Índice de globalización (IG)

El IG, elaborado por el Kof Konjunkturforschungsstelle (Kof, 2011), es un índice compuesto construido a partir de tres dimensiones:

- a) Globalización económica (37%): da cuenta, por un lado, de los flujos actuales (50%) a través de indicadores como: comercio como porcentaje del PIB (19%), flujos de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB (20%), reservas de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB (24%), portafolio de inversión como porcentaje del PIB (17%), flujo de pagos nacionales al extranjero como porcentaje del PIB (20%); y por otro lado, restricciones (50%): barreras ocultas a la importación (22%), tasa arancel promedio (28%), impuestos al comercio internacional como porcentaje de los ingresos corrientes (27%), restricciones a las cuentas de capital (22%).
- b) Globalización social (39%): que está compuesta de tres rubros. El primero de ellos, datos sobre contacto personal (33%), elaborado a partir de indicadores como: tráfico telefónico (26%), transferencias como porcentaje del PIB (3%), turismo internacional (26%), población extranjera como porcentaje de la población total (20%) y cartas internacionales per cápita (25%); el segundo son datos sobre flujos de información (36%), compuesto de los indicadores: usuarios de Internet por cada 1,000 habitantes (36%), televisiones por cada 1,000 habitantes (36%) y comercio de periódicos como porcentaje del PIB (28%). Por último, datos sobre proximidad cultural (31%) construidos a partir de indicadores como: cantidad de restaurantes McDonald's per cápita (43%), cantidad de tiendas Ikea per cápita (44%), comercio de libros como porcentaje del PIB (12%).
- c) Globalización política (25%): este rubro está construido a partir de cuatro indicadores: embajadas en el país (25%), membresía en organizaciones internacionales (28%), participación en misiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (22%), tratados internacionales (25%).

## Empresas transnacionales

Para reforzar un poco más la idea de la incursión de algunos Estados en el plano global y en el proceso de globalización, hemos realizado una observación del número de transnacionales privadas de que dis-

pone cada país y el valor de éstas en el mercado. Esta observación ha sido realizada a partir de las listas presentadas por la revista *Forbes* en su sitio de Internet para el año 2009, en una base de datos con las 2,000 empresas privadas más grandes del mundo.

El estudio de las empresas privadas más grandes del mundo nos ayuda a determinar los márgenes de acción geoeconómica de los Estados de la pos-Guerra Fría.

En función del IPM, ICI, IG y de las empresas privadas transnacionales más importantes, hemos avanzado en la observación de la estructura del sistema internacional de pos-Guerra Fría, identificando tres "clases" típicas de Estados-nacionales (centrales, semiperiféricos y periféricos), y por lo menos tres categorías de Estados con características definidas y roles específicos: potencias mundiales, potencias medias y potencias regionales.

Aquí una aclaración: el principal objeto de esta investigación son las potencias medias y las potencias regionales, por lo cual la categoría de potencias mundiales no será descrita con detalle en el presente trabajo. Aquí las potencias mundiales serán presentadas de manera somera, trazando sus rasgos más importantes, sus comportamientos más significativos y su papel en la estructura del sistema internacional, pautas que nos servirán para luego comprender con mayor claridad las potencias medias y las potencias regionales. Dicho esto, presentamos a continuación una concisa aproximación a las potencias mundiales.

## **Caracterización de las potencias mundiales**

Las potencias mundiales son un conjunto de Estados que forman parte del área del capitalismo central y desarrollado; podemos decir que son Estados centrales y desarrollados. Entre ellos sobresalen una o dos superpotencias. Estos Estados destacan por su posición estructural (Taylor y Flint: 2002; Wallerstein: 2003) principal en el SPI, el cual está dado por sus capacidades materiales e inmateriales.

Efectivamente, este grupo de Estados ha logrado desarrollar sus capacidades tanto materiales (fuerza económica y comercial, poderío militar, población y extensión territorial suficientes) e inmateriales (elevados niveles de desarrollo humano, sistemas educativos y sanitarios eficientes, capacidad de invertir en investigación y desarrollo,

cohesión interna) de manera relativa respecto de los demás Estados centrales. Podríamos decir que son Estados que cuentan con un *soft power* y un *hard power* (Nye, 2003a: 30 y 31) relativamente importante respecto de los otros Estados centrales y absolutamente relevante respecto de los demás Estados semiperiféricos y periféricos. Al observar estas apreciaciones a la luz del IPM, es posible añadir que las potencias mundiales sobresalen por sus altos niveles gracias a un destacable índice de capacidades materiales, conjugado con un importante índice de capacidades inmateriales.

Igualmente, este grupo de potencias sobresale de todo el grupo de Estados centrales porque cuentan con las capacidades materiales e inmateriales para desplegar proyecciones geopolíticas, geoeconómicas y geoestratégicas de carácter mundial e internacional; en otras palabras, cuentan con el poder (duro y blando) suficiente para proyectar una política exterior capaz de brindar resultados favorables en disputas militares, diplomáticas y económicas.

Asimismo, las potencias mundiales cuentan con las capacidades para aportar una dirección autónoma efectiva a sus actividades internas y externas, liderar sistemas de alianzas que les permitan formar —ya sea por razones estructurales o por razones de seguridad— su propia zona de influencia (Silva Michelena, 2000: 24), ejercer acción política sobre sus aliados para que cumplan con los pactos e influir sobre otros Estados que estén incluso en otros continentes. Así, las potencias mundiales se ha posicionado como miembros del G-7, miembros permanentes del Consejo de Seguridad (algunos de ellos) y miembros de las cúpulas directivas de las instituciones y regímenes internacionales más importantes (FMI, BM, OMC...). Por estas razones las potencias mundiales pueden ser nombradas como directoras y conductoras del SPI. Estos Estados aparecen como los emblemas del desarrollo capitalista y de la modernidad; además de lucir sus sistemas políticos democráticos y sus diplomacias en el mundo entero; sin olvidar sus valores culturales, siempre vigentes y presentes en el mundo. El grupo lo integran: Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Canadá e Italia.

## **Caracterización de las potencias medias**

Si bien el concepto de “potencias medias” tuvo sus orígenes en el sistema político internacional-modelo de Westfalia (concretamente du-

rante el siglo XIX), éste se instaló de manera duradera en el SPI-modelo de Naciones Unidas o de Guerra Fría, lo mismo si se trataba de uno elaborado sobre bases teóricas y metodológicas erradas. El concepto se difundió en la academia de relaciones internacionales y específicamente en teoría política internacional. Las consecuencias han sido embarazosas, pues se generó una confusión de escala mundial en la categorización de los Estados.

Una mayor elaboración teórica y una mejor precisión metodológica habrían sido muy importantes. Elaboración teórica para diferenciar tres categorías de Estados: potencias mundiales, potencias medias y potencias regionales; y una mejor precisión metodológica para medir las capacidades materiales e inmateriales de los Estados. Mismo, como lo sabemos, que no resulta suficiente.

En el SPI de GF las potencias fueron clasificadas en tres clases: superpotencias, potencias mundiales y potencias medias. Además, como el nivel espacial internacional es concebido de manera estratificada, entonces en el análisis político internacional se utilizan tres dominios espaciales: el mundial, el internacional general y el internacional parcial. En el primer dominio se colocaban a las superpotencias mundiales, en el segundo a las potencias mundiales y en el tercero a las potencias medias. Un cuarto dominio debió ser considerado para las potencias regionales. Pero era evidente que el dominio internacional acotado o regional era considerado algo así como uno inferior, razón por la cual se le descartó u ocultó. Como consecuencia, todas las potencias que se encontraban en la parte intermedia de la jerarquía de poder del sistema interestatal internacional pasaron a llamarse “potencias medias”.

El concepto de “potencias medias” (el plural advierte pero no resuelve la cuestión) no es tal, es una noción con la que se buscaba dar cuenta de un fenómeno presente en la “cintura” del sistema interestatal internacional durante la Guerra Fría: éstos son los Estados que ocupan una posición intermedia en el sistema interestatal internacional. Ésta es una noción porque, a pesar de todos los esfuerzos teóricos y metodológicos desplegados para su elaboración como concepto, no logra su cometido. Esta noción amalgama hasta tres grupos de Estados supuestamente intermedios (según C. Holbraad), puesto que no los logra diferenciar y más bien los confunde. Entonces, nosotros proponemos diferenciar tres grupos de Estados: potencias mundiales, potencias medias y potencias regionales.

## Modelo teórico multinivel y multidimensional de potencias medias-coadyuvadoras

En nuestra investigación hemos realizado un recorrido histórico con los propósitos de seguir el curso temporal de las elaboraciones teóricas y el despliegue geográfico de las academias de relaciones internacionales que han trabajado sobre el concepto de “potencias medias” durante el sistema político internacional de Guerra Fría. Nos hemos remontado hasta los inicios del SPI de Guerra Fría y hemos recorrido diversos países y regiones del mundo. En nuestro camino hemos logrado procesar un conjunto muy importante de trabajos de investigación relacionados con el tema de las “potencias medias”, aunque anotamos que las referencias bibliográficas sobre el tema son numerosas y heterogéneas. En un primer momento hemos revisado los trabajos de Martin Wight (Wight, 2002) y de Robert O. Keohane (2006: 55-76). Aquí encontramos las primeras elaboraciones sobre el tema de las “potencias medias”. En un segundo momento abordamos la obra de Carsten Holbraad (1989) y hallamos que su obra *Las potencias medias en la política internacional* destaca en el conjunto de la bibliografía visitada. No hemos encontrado otra obra de la misma importancia y magnitud sobre el tema que nos ocupa. Por ello esta obra se encuentra en el centro de nuestro trabajo y le hemos dado la importancia que merece, mismo si discrepamos con el concepto de “potencias medias” que propone. Nos hubiese gustado que esta obra hubiera sido un referente teórico positivo, pero no fue así. De todos modos es un referente importante para nosotros, pues quizás sin ella no nos hubiésemos atrevido a realizar todo este trabajo de investigación. En un tercer momento leímos el trabajo de Robert Cox y encontramos sus reparos sobre el concepto de “potencias medias” e incluso con un inicial intento de diferenciar las “potencias medias” de las “potencias regionales” (Cox, 1996: 241-274). En un cuarto momento aparecen los usos, las aplicaciones y los cuestionamientos iniciales del concepto de “potencias medias”. Algunas/nos autoras y autores hacen uso sin ningún reparo; otras/otros dudan y cuestionan el concepto de “potencias medias”. Así, las/los autores que critican en parte el concepto de “potencias medias” emprenden el camino de las modificaciones del concepto hasta producir alguna variante conceptual: Guadalupe González conceptúa a México como una “potencia media regional” (González, 1983: 15-81), María Cristina Rosas califica a México como una “potencia media en ciernes” (Rosas,

1999), Wayne Selcher define a Brasil como una “potencia media en desarrollo” (Selcher, 1981a: 81-101; Selcher, 1981b: 25-63) y Ricardo U. Sennes descubre un Brasil como “potencia media recién industrializada” (Sennes, 1996).

Nivel internacional: Estados centrales secundarios y desarrollados

De acuerdo con nuestro análisis, las potencias medias son Estados centrales y desarrollados, por lo que muestran indicadores elevados de capacidades inmateriales. No obstante, a diferencia de las potencias mundiales, las potencias medias cuentan con capacidades materiales más limitadas, restricción que las ubica jerárquicamente por debajo de las potencias mundiales, pero por encima de las potencias regionales. Es importante anotar que estas potencias medias difícilmente lograrán ampliar sus capacidades materiales, pues éste es su “talón de Aquiles”. Al no ser potencias mundiales, no están en el G7 ni en el Consejo de Seguridad, pero sí son miembros de la OCDE y desempeñan papeles importantes en las instituciones y regímenes internacionales. En esta categoría se encuentran: Australia, Holanda, España, Dinamarca, Noruega, Corea del Sur, Suecia, Israel y Bélgica. En la gráfica 1 podemos visualizar la evolución del IPM de un grupo selecto de potencias medias<sup>4</sup> que se encuentran posicionadas estructuralmente por debajo de las potencias mundiales y por arriba de las potencias regionales.

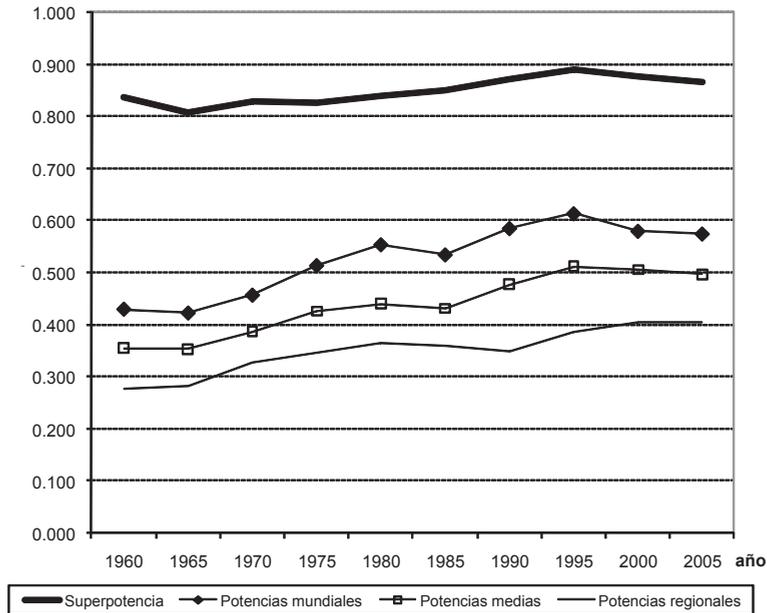
Si observamos esa gráfica, el perfil de posicionamiento estructural de la superpotencia mundial (Estados Unidos) se encuentra entre el rango de 0.800 y 0.900 del IPM. Esto es, un rango muy alto respecto de las potencias mundiales y mucho más todavía respecto de las potencias medias y de las potencias regionales. En cuanto a las potencias mundiales (se excluye a la superpotencia), el perfil de su posicionamiento estructural se sitúa en el rango de 0.400 y 0.600 del IPM. De esta manera, se encuentran jerárquicamente posicionadas por encima de las potencias medias y de las potencias regionales. En seguida encontramos el perfil de posicionamiento estructural de las potencias medias, entre un rango de 0.350 y 0.500 del IPM, situación que las coloca

---

4. En esta selección de potencias medias se incluyó a Australia, Corea del Sur, Dinamarca, España, Holanda, Israel, Noruega y Suecia.

entre las potencias mundiales y las potencias regionales. Por ello nosotros sostenemos que ellas son por excelencia las potencias medias.

**Gráfica 1**  
Síntesis de las cuatro categorías de potencias en el sistema internacional



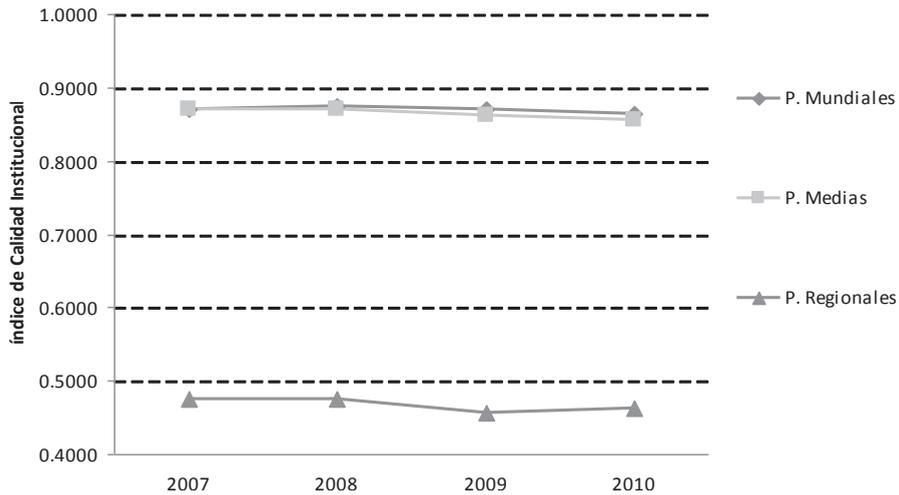
Fuente: Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2009). *Re-emergencia de Argentina como potencia regional: La política exterior del gobierno de Néstor C. Kirchner, 2003-2007*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara.

Por otro lado, el ICI de las potencias medias (gráfica 2) está concentrado en dos rangos: de 0.9 a 1.0 (Dinamarca, Suecia, Holanda, Australia y Noruega) y de 0.7 a 0.8 (España, Israel y Corea del Sur). Esto nos permite apuntalar la idea de que las potencias medias son tan modernas y democráticas como las potencias mundiales (ya que éstas se mantienen en un rango de entre 0.8 a 0.95, con excepción de Italia) y que incluso un subgrupo de ellas, liderada por Dinamarca, destaca y se coloca por arriba del ICI de las potencias mundiales. Todo lo cual nos revela que los procesos de modernización y democratización de las potencias medias –al igual que las potencias mundiales– están

muy evolucionados y consolidados, y además los elementos constitutivos del poder blando (*soft power*) de estos Estados han logrado desarrollos muy destacados.

**Gráfica 2**

Promedio del índice de calidad institucional para potencias mundiales, medias y regionales



Fuente: Krause, Martin (2010). "Índice de calidad institucional, 2010", en: <http://ciima.org.ar/>. Última consulta febrero de 2011.

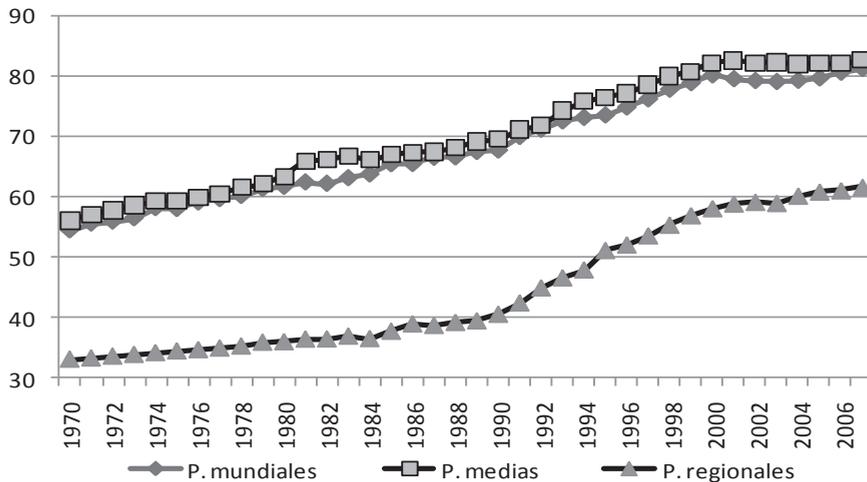
Nivel global: potencias globales coadyuvadoras

Las potencias medias pueden ser nombradas como coadyuvadoras porque contribuyen con las potencias mundiales en cuidar y mantener el orden internacional prevaleciente; lo que puede ser visto como una manera de conservar su estatus en el sistema. El interés nacional de las potencias medias se despliega y realiza en el ámbito internacional y son proclives del interés internacional, es decir se inclinan por impulsar la cooperación internacional, defender el derecho internacional, fortalecer las instituciones internacionales y preservar la paz. Al parecer esto es así porque las potencias medias disponen principalmente de *soft power*. Son Estados modernos, democráticos y con una diplomacia muy especializada y de alcance global.

En la gráfica 3 se puede visualizar que el IG promedio de las potencias mundiales y de las potencias medias, casi coincidentes, se ubica desde los años noventa hasta el año 2006 en un rango de 67-82. Incluso el IG promedio de las potencias medias resalta un poco más que el de las potencias mundiales.

**Gráfica 3**

Promedio del índice de globalización para potencias mundiales, medias y regionales

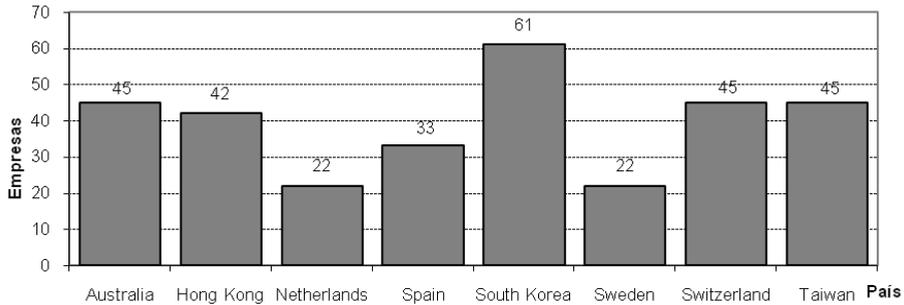


Fuente: KOF (2010) "Query the KOF Index of Globalization", a través del sitio: <http://globalization.kof.ethz.ch/query>.

Ahora, para reforzar un poco más esta idea de la incursión de las potencias medias en el plano global y en el proceso de globalización, vamos a incluir dos gráficas sobre el número de transnacionales privadas de que disponen cada una de ellas y su valor en el mercado.

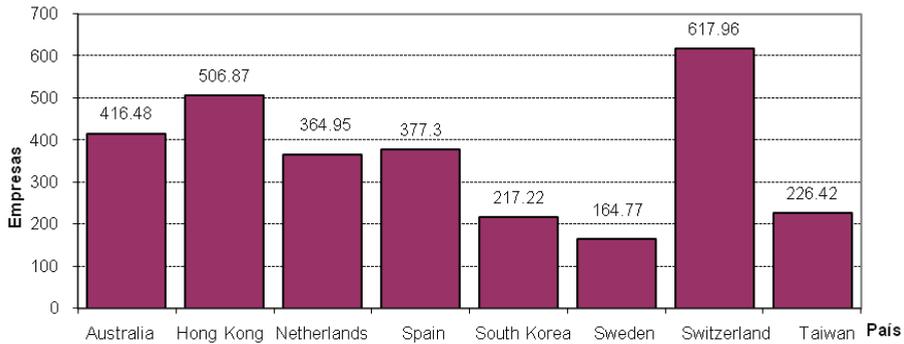
Este par de gráficas (4 y 5) corresponden a las empresas privadas de las potencias medias. El orden de importancia es el siguiente: Corea del Sur (61), Australia (45), Hong Kong (42), Suiza (45), Taiwán (45), España (33), Holanda (22) y Suecia (22). Aquí despunta el caso de Suiza, que tiene relativamente pocas empresas (un total de 45) cuyo valor en el mercado es comparable con el de algunas potencias mundiales como Alemania o Canadá. Si bien la cantidad de empresas que tienen

**Gráfica 4**  
2000 empresas más grandes del mundo  
de potencias medias, 2009



Fuente: Elaborado por Alberto Rocha Valencia y Daniel E. Morales con base en: Forbes (2010) "The Global 2000", sitio: [http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09\\_The-Global-2000\\_Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000_Rank.html).

**Gráfica 5**  
Valor en el mercado de las 2000 empresas privadas  
más grandes del mundo de potencias medias, 2009



Fuente: Elaborado por Alberto Rocha Valencia y Daniel E. Morales con base en: Forbes (2010) "The Global 2000", sitio: [http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09\\_The-Global-2000\\_Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000_Rank.html).

las potencias medias es menor al de las potencias mundiales, el cúmulo que presentan es suficiente como para dar cuenta del carácter global en sus proyecciones geoeconómicas.

Según R. G. Riddell las potencias medias son aquellas que por su tamaño y recursos materiales estarían cerca de convertirse en potencias mundiales (Holbraad, 1989: 85), pero, de acuerdo con nuestros

cálculos, esto resultaría una proeza muy difícil de alcanzar, dadas las limitantes de sus capacidades materiales. En fin, nosotros pensamos que la categoría de potencia media es un *estatus* definido en el sistema interestatal internacional, que algunos Estados podrán alcanzar pero no superar.

Sobre las potencias medias se han apuntalado muchas ideas que nos parecen importantes y que nosotros recogemos:

1. Tienen los medios para defender intereses limitados y no pueden unificar continentes, gobernar océanos, o controlar el mercado internacional (Wight, 2002: 65).
2. Un Estado cuyos líderes consideran que éste no puede actuar eficazmente solo, pero puede ser capaz de tener un impacto sistémico en un pequeño grupo o por conducto de una institución internacional: *system-affecting* o “afectante sistémico” (Keohane, 2006: 60).
3. Estados que pueden acercarse entre sí en defensa de los derechos de los Estados pequeños y, en situaciones particulares, pueden tomar posiciones conjuntas (Holbraad, 1989: 94).
4. Una potencia media logra una colocación intermedia de sus intereses en determinados órdenes geopolíticos mundiales (Cox, 1996: 243).
5. Una potencia media dispone de suficiente grado de autonomía en relación con las potencias mundiales, de habilidad para guardar cierta distancia en el involucramiento directo en conflictos mayores y de compromiso por el orden y la seguridad global (ibídem: 244).
6. El interés de las potencias medias es apoyar el proceso de la organización internacional (ibídem: 243).
7. Las potencias medias se ubican en una posición intermedia en la escala de poder mundial, su actuación en el sistema internacional es moderada y disponen de un estatus de socio responsable asignado por las potencias mundiales (González, 1983: 25-32).
8. Las potencias medias se destacan por la configuración de cierto perfil o faceta a partir de la gestación de ciertas agendas y consensos, lo que implica un destacado activismo internacional en relación con una “diplomacia de nicho”, además de habilidades de concertación, negociación y diplomacia (Rosas, 2002).

La enumeración podría continuar, pero esta lista de ideas es suficiente para abordar las características generales y trazar un perfil de las potencias medias.

## Caracterización de las potencias regionales

El estado de la cuestión sobre las potencias medias durante el SPI de Guerra Fría se constituyó sobre bases totalmente erróneas. A pesar de ello, éste prevaleció durante casi dos décadas (finales de los años setenta hasta inicios de los noventa). Ya en pleno periodo de la pos-Guerra Fría el estado de la cuestión anterior comenzó a ser cuestionado debido a los cambios en curso en la realidad política internacional, que demandaban una revisión crítica de la producción académica anterior. De esta manera, nosotros entendemos que las “potencias medias” forman parte de la categoría de Estados centrales y se encuentran posicionadas estructuralmente en el área económica del capitalismo desarrollado pero, como se trata de un conjunto jerarquizado, ellas están situadas inmediatamente después de las potencias mundiales que conforman el G-7. En cambio, las “potencias regionales” forman parte de la categoría de Estados semiperiféricos y se encuentran posicionadas estructuralmente en el área económica del capitalismo semi-desarrollado pero, como se trata también de un conjunto jerarquizado, ellas son las que destacan y sobresalen. Esto es, “potencias medias” y potencias regionales son dos categorías diferentes de Estados, con posicionamientos estructurales desiguales y con roles distintos en el sistema político internacional. Estas dos categorías de Estados se encuentran posicionadas estructuralmente entre las potencias mundiales (donde se incluye a las superpotencias) y los Estados menores o periféricos.

El SPI-PGF es el contexto adecuado para la constitución y desenvolvimiento de las potencias regionales. Es relevante recordar que antes, durante el SPI-GF, la categoría de Estados semiperiféricos estaba bien constituida y establecida, y que desde los años ochenta ya destacaban un grupo de Estados semiperiféricos grandes. Ahora, en el SPI-PGF, caracterizado por ser internacional-regional-global, estos Estados semiperiféricos grandes se han convertido en potencias regionales. ¿Por qué? Una primera respuesta está relacionada con el contexto histórico o el medio en que se desenvuelven, es decir el cambio relativo de las relaciones internacionales debido a su imbricación con los procesos de regionalización y globalización, lo que condiciona e incita a los Estados a no solamente desenvolverse en el plano internacional sino emprender su despliegue en los planos regional y global. De esta manera, un grupo de Estados semiperiféricos se fortalecieron como tales en el

respectivo plano nacional, luego incursionaron en el plano internacional para posicionarse de la mejor manera en el sistema interestatal, acto seguido emprendieron su proceso de regionalización, y finalmente iniciaron el abordaje del plano global.

## Modelo teórico multinivel y multidimensional de las potencias regionales-globales

Como estamos en un SPI-PGF en el que se produce una suerte de imbricación entre los niveles espaciales internacional, regional y global, al punto en que podemos escribir que se trata de un sistema político internacional-regional-global, debemos tener presentes tres niveles espaciales, como el internacional, el regional y el global, para diseñar el perfil de las potencias regionales-globales. ¿Por qué estos tres niveles espaciales? Como ya lo hemos estado anotando, los Estados semiperiféricos se fortalecen en el plano nacional, luego se desplazan al plano internacional para posicionarse en el sistema interestatal, en seguida emprenden su proceso de regionalización y se vuelven potencias regionales, y finalmente inician el abordaje del plano global.

Bien, las potencias regionales en la literatura trabajada han sido entendidas y definidas como “jugadores estratégicos” y potencias regionales (Brzezinski, 1998: 48 y 49); “Estados industriales en proceso de modernización” (Nye, 2003a: 27); los BRIC “una fuerza dominante” en la economía del mundo (Wilson y Roopa Purushothaman, 2003); “nuevos jugadores globales” (National Intelligence Council, 2004); “potencias regionales” (Nolte, 2006; Flandes, 2007a, 2007b); “países elefantes” y “Estados escaladores” (Fossaert, 1999, 2005, 2006, 2007); “potencias emergentes del Sur” (Gratius, 2007, 2008a, 2008b); “potencias intermedias” (Soares de Lima, 2005: 24-59; 2008: 11-14; 2009: 25-32); “países intermedios” (Sennes, 1996, 2001); “Estados grandes de la periferia” (Pinheiro Guimarães, 2006), “poderes medios emergentes” o de “segunda generación” (Dewitt y Christie, 2007: 55-96) y “poderes regionales” (Brantley Womack, 2007: 15-34).

Nosotros pensamos que en el centro de todas estas definiciones se encuentra el concepto de potencia regional y que estas definiciones contribuyen de manera decisiva (unas más que otras) al esclarecimiento de un fenómeno político presente en el SPI de PGF: el ascenso de las potencias regionales. ¿Ascenso rutinario o extraordinario? ¿Ascenso conservador o transformador? Todo indica que nos encontramos ante

un proceso extraordinario y transformador. Lo primero, debido a la crisis histórica del sistema político internacional, y lo segundo porque el ascenso de las potencias regionales cuestiona el orden internacional y la jerarquía establecida entre los Estados.

Cabe mencionar que como casos empíricos de nuestro modelo de potencias regionales-globales, consideramos a: Argentina, Brasil, China, India, México, Rusia y Sudáfrica como el grupo más representativo, pero también incluimos a Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Malasia, Polonia, Turquía.

Nivel internacional: Estados semiperiféricos destacados

Como punto de partida de nuestro modelo de potencias regionales-globales consideramos que las potencias regionales son Estados situados en el área del capitalismo semiperiférico y semidesarrollado, por lo cual también se les puede considerar como Estados semiperiféricos o en vías de desarrollo. Estos Estados cuentan con limitadas capacidades inmateriales, pero destacan por sus capacidades materiales en el sistema interestatal internacional. En el área de la semiperiferia sobresalen relativamente respecto de los demás Estados con una posición estructural semejante.<sup>5</sup> La semiperiferia es un punto de llegada y de partida, de arriba desde la periferia y de salida para el centro. Pero este posicionamiento no es momentáneo y efímero, es uno de mediana o larga duración en función de las tareas que se tienen que cumplir. Si semiperiférico significa combinación de procesos de centro y de periferia —es decir semidesarrollo y semiindustrialización—, esto implica contar con capacidades materiales y no materiales acordes con ese estatus. Como consecuencia, el problema principal de estos Estados es cómo acrecentar sus capacidades materiales y no materiales para emprender un curso de desarrollo virtuoso que los conduzca a la posición estructural de centro. Por un lado, en este camino la clave es un modelo de desarrollo socioeconómico adecuado, así como políticas

---

5. Wallerstein considera que los Estados semiperiféricos “derrochan su energía apresurándose para por lo menos intentar mantener su estatus intermedio, pero con la esperanza de ascender en el escalafón. Hacen uso del poder estatal en el ámbito interno e interestatal en forma consciente para elevar el estatus de su estado como productor; como acumulador de capital y como fuerza militar. Su elección es, en última instancia, sencilla: o tienen éxito en ascender en la jerarquía (o al menos en mantener su lugar), o serán empujados hacia abajo” (Wallerstein, 2006: 82).

públicas acertadas, es decir el trabajo fundamental es interno y nacional. Todo indica que es muy poco lo que se puede esperar de afuera y sobre todo del centro, puesto que el centro se desarrolla por la explotación de la periferia y de la semiperiferia. El centro es un obstáculo mayor para el cambio de posición estructural, y los Estados centrales, sobre todo las potencias mundiales, se encargan de que esto sea así. Por otro lado, la política exterior se convierte en un importante medio de impulso al desarrollo interno-nacional. La búsqueda de alianzas con Estados centrales apacibles y tolerantes, con Estados de la misma semiperiferia que también van en la misma perspectiva de desarrollo e incluso con Estados periféricos que buscan determinada movilidad, forma parte de una política exterior proactiva y autónoma. En síntesis, el camino de las potencias regionales implica concertación, acuerdo, consenso y voluntad político-social (un rol proactivo de los actores sociales y de sus élites) y una estrategia de desarrollo interno-nacional para destacar dentro de los Estados semiperiféricos, hasta convertirse en potencias regionales.

En el nivel espacial internacional estos Estados han ensayado su nuevo estatus de pertenencia al área económica de semiperiferia, es decir, ahora están situados entre el área económica de centro y el área económica de periferia. Como sabemos, esta área económica se define por su naturaleza intermedia y combinada de procesos desarrollados y procesos subdesarrollados o periféricos. En el nivel internacional las potencias regionales-globales aparecen, en primer lugar, como Estados semiperiféricos grandes, y en segundo lugar como Estados semiperiféricos destacados. Una vez más la cuestión de las capacidades materiales e inmateriales se vuelve crucial, es decir se prueba acrecentar las capacidades materiales (sobre todo las industriales, aunque también las militares) y las inmateriales (educación, salud, PIB per cápita, ciencia y tecnología, etcétera). Y para lograrlo, sus políticas internas y externas volvieron a conjugarse para impulsar aún más el desarrollo y la soberanía nacional, es decir siguieron consolidando su autonomía en lo nacional y lo internacional. Así llegaron a convertirse en Estados semiperiféricos destacados, entre los otros de su categoría que los rodeaban.

En la gráfica 1 se puede visualizar el posicionamiento estructural de las potencias regionales, que se encuentra por abajo de las potencias medias y mucho más por debajo de las potencias mundiales, en un rango de 0.250 a 0.400 del IPM. Así, estos Estados cuentan con

limitadas capacidades inmateriales, pero destacan por sus capacidades materiales en el sistema interestatal internacional. En el área de la semiperiferia sobresalen relativamente respecto de los demás Estados con una posición estructural semejante. En el sistema interestatal regional (o entre sus vecinos) destacan por sus capacidades materiales y también por sus capacidades inmateriales.

Nivel regional: potencias regionales ascendentes

Los Estados semiperiféricos destacados, cuando se proyectan geoeconómica y geopolíticamente en una región y se posicionan en ella, se transforman en potencias regionales. De esta manera, apoyados en Robert Fossaert (1991, 2005, 2006, 2007), Detlef Nolte (2006), Daniel Flandes (2007a, 2007b), María Regina Soares de Lima (2005: 24-59; 2008: 11-14; 2009: 25-32), David Dewitt y Ryerson Christie (2007: 55-96) y Brantly Womack (2007: 15-34), proponemos nuestro modelo de potencias regionales-globales a partir de las siguientes consideraciones:

1. Pertenecer a una región bien demarcada geográfica y políticamente.
2. Trabajar en la delimitación geopolítica, la concreción del potencial geoeconómico, en la articulación de la infraestructura física y en la construcción del ideario sociocultural de la región.
3. Ejercer supremacía, hegemonía y liderazgo regional de manera relativa, en función de la aceptación de los Estados vecinos y próximos.<sup>6</sup>
4. Participar activamente en la elaboración de la agenda regional y en la solución de los asuntos regionales por medio de las instituciones de la gobernanza regional.
5. Contribuir con recursos materiales y no materiales en la solución de controversias regionales.

---

6. Las potencias regionales pueden ejercer supremacía, hegemonía y liderazgo en su respectiva región, de manera general, como cualquier tipo de potencia mundial. Pero los ejercicios diferentes de poder de las potencias regionales no serán comparables con los de las potencias mundiales. Hasta el momento, en el caso particular de cada una de las potencias regionales se puede percibir una inclinación por el ejercicio de formas determinadas de hegemonía (cooperativa o blanda) y de liderazgo (flexible). Aunque podría darse el caso, dañino y peligroso, del puro ejercicio de supremacía regional o de una suerte de subimperialismo.

6. Impulsar sistemas de integración regional,<sup>7</sup> lo que conlleva a contribuir en el proceso de construcción político-institucional de la región y proveer un modelo de desarrollo económico y social regional (cf. Rocha y Morales, 2008: 195-224).
7. Desplegar una política exterior proactiva en defensa de los intereses regionales (y los propios, por supuesto), la estabilidad, la paz y la seguridad regional.
8. Delinear una política exterior vinculante, asociativa y cooperativa con las otras potencias regionales.<sup>8</sup>
9. Promover una política exterior de cooperación con los Estados periféricos y de mediación entre éstos y los Estados centrales (potencias mundiales y potencias medias).
10. Esbozar una política exterior determinada (estrategia de relación) respecto de las potencias mundiales (Nolte, 2006: 20-22).
11. Apostar por un orden internacional multilateral y multipolar regido por el derecho internacional (lo que implica la defensa de la ONU y de sus instituciones políticas y especializadas).<sup>9</sup>

El interés nacional de estas potencias se despliega en la región (principalmente) y en el ámbito internacional (secundariamente); se inclinan por la defensa del derecho internacional, de las instituciones y de

- 
7. Las potencias regionales son activos impulsores de los sistemas de integración regionales: India en la South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC); Sudáfrica en la Southern African Development Community (SADC); Rusia en la Comunidad de Estados Independientes (CEI); Brasil en el Mercado Común del Sur (Mercosur) y en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); y México en el Proceso Integrador Mesoamericano y en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, por mencionar los más destacados. La excepción al parecer sería China, pero todo indica que este Estado también ha emprendido la vía hacia la integración regional: el inicio de las negociaciones con la ASEAN data del año 2002 y el TLC China-ASEAN entró en vigor a inicios del año 2010.
  8. Las potencias regionales han impulsado la creación de varios foros internacionales. Con la participación exclusiva de potencias regionales se pueden mencionar el Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), el Foro BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y el G5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica); liderado por potencias regionales, pero con la participación de otros Estados periféricos, se puede señalar el G20-plus (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Turquía y Venezuela); y finalmente, el G20 (que es una suerte de versión ampliada del G8), en el que participan potencias mundiales, potencias medias y potencias regionales.
  9. Además, estos Estados se han formado en el Sur y en la periferia del sistema mundo moderno, por lo cual poseen una diversidad cultural significativa y su proceso histórico ascendente es inédito.

los regímenes internacionales; y son favorables al multilateralismo y a un orden multipolar. Además, estas potencias pueden desarrollar proyecciones geopolíticas, geoeconómicas y geoestratégicas regionales, e incluso tratar de ir un poco más allá con la finalidad de ampliar su poderío e influencia. En lo fundamental estas potencias regionales cumplen un rol de mediación entre las potencias mundiales y los Estados periféricos, de allí que las nombremos como mediadoras. Ahora, por una dinámica de “movilidad ascendente” (desarrollo de sus capacidades materiales e inmateriales y fortalecimiento de su *soft power* y su *hard power*) estas potencias aspiraron a convertirse en Estados desarrollados y centrales y en potencias medias, es decir buscaron mejorar su posicionamiento estructural. Además, en el largo plazo algunas de ellas buscarían su reconocimiento como potencias mundiales.

Las potencias regionales son Estados que han buscado vigorizar y defender su autonomía en los planos nacional e internacional, respectivamente. Aunque esto no siempre fue así, es decir no se trata de un camino derecho y lineal, sino más bien de toda una experimentación, con desaciertos y aciertos. Por estas razones lograron diferenciarse del grupo mayoritario de Estados de la periferia. Si se revisara la historia del proceso político interno y externo de cada uno de estos Estados, se lograría trazar el camino seguido por cada uno de ellos, sus ensayos, errores, rectificaciones e innovaciones. En fin, se puede anotar que sobre la base del acierto y correspondencia de la política interna y de la política externa (sin descartar cohesión social, acuerdos políticos y voluntad sociopolítica), estos Estados emprendieron una ruta hacia otra área económica y niveles espaciales inéditos.

Nivel global: potencia global virtual

Las potencias regionales disponen de un importante adelanto de sus capacidades materiales (principalmente) y no materiales (secundariamente) y de sus procesos modernizadores y democratizadores, por lo que desde esta base han logrado proyectarse inicialmente al nivel espacial global. Estos Estados ya no son exclusivamente regionales, pues en la actualidad han conseguido iniciar su incursión en el nivel espacial global. Por ello es que nosotros los pensamos como potencias regionales-globales. Podemos decir que este grupo de Estados tiene como vocación la región, aunque sus aspiraciones se orientan hacia el plano espacial global. ¿Cuántos recursos y tiempo emplearán para

transformarse en potencias regionales-globales y, después, en potencias mundiales-globales?

Las potencias regionales, como Estados semiperiféricos, se encuentran en vías de invención y consolidación de sus respectivos procesos de modernización y democratización. Estos procesos, una vez más, son menos intensos que aquéllos de las potencias mundiales y las potencias medias. Aquí vamos a utilizar el índice de calidad institucional (ICI) para ilustrar estas realidades y situaciones a partir de tres gráficas sobre las potencias mundiales, las potencias medias y las potencias regionales.

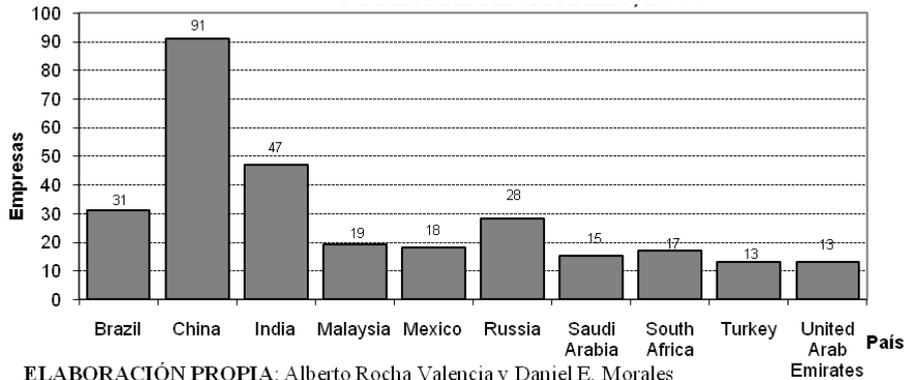
Veamos el ICI de las potencias regionales (gráfica 2). El rango en que se encuentran estas potencias es de 0.2 a 0.7. En la parte más alta se encuentran Sudáfrica y México, en el medio India y Brasil, y en la parte más baja China y Rusia. No hay duda, el ICI de las potencias regionales se encuentra por debajo del ICI de las potencias mundiales y de las potencias medias, y se logra observar una tendencia ascendente. Todo indica que los procesos de modernización y democratización se desenvuelven sostenida, aunque pausadamente, lo cual revela que los elementos constitutivos del poder blando (*soft power*) no estarían evolucionando a un ritmo significativo. Sudáfrica se presenta como el caso que más destaca con sus procesos modernizadores y democratizadores, mientras que China y Rusia plantean interrogantes al respecto.

Ahora veamos las dinámicas globalizantes de las potencias regionales en relación con las dinámicas globalizantes de las potencias mundiales y de las potencias medias. En la gráfica 2 se puede visualizar que el IG promedio de las potencias mundiales y el de las potencias medias son casi coincidentes. En cambio, el IG promedio de las potencias regionales se encuentra situado en un rango de 40-60, esto es, por debajo de las potencias mundiales y de las potencias medias, aunque no tanto si tenemos en cuenta que se trata de un proceso inicial y reciente. En este sentido, nosotros anotamos que las potencias regionales han logrado comenzar su incursión en el nivel espacial global y en el proceso de globalización.

Ahora, para reforzar un poco más esta idea de la incursión de las potencias regionales en el plano global y en el proceso de globalización, vamos a incluir dos gráficas sobre el número de transnacionales privadas.

### Gráfica 7

2000 empresas privadas más grandes del mundo de potencias regionales, 2009



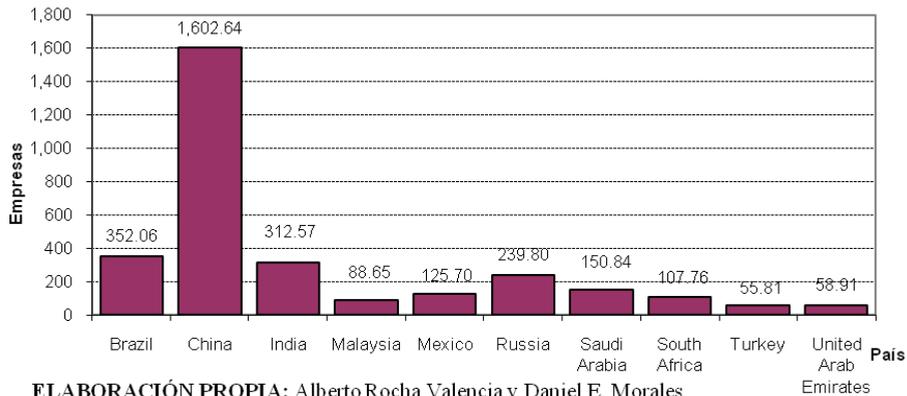
ELABORACIÓN PROPIA: Alberto Rocha Valencia y Daniel E. Morales

FUENTE: FORBES (2010). "The Global 2000", sitio:

[http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09\\_The-Global-2000\\_Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000_Rank.html) (última consulta

### Gráfica 8

Valor en el mercado de las 2000 empresas privadas más grandes del mundo de potencias regionales, 2009



ELABORACIÓN PROPIA: Alberto Rocha Valencia y Daniel E. Morales

FUENTE: FORBES (2010). "The Global 2000", sitio:

[http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09\\_The-Global-2000\\_Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000_Rank.html) (última consulta

Este par de gráficas (7 y 8) corresponde a las empresas privadas de las potencias regionales. Estas potencias cuentan con una cantidad de empresas privadas ligeramente menor en número al de las potencias

medias (con excepción de China e India). El orden de importancia es el siguiente: China (91), India (47), Brasil (31), Rusia (28), Malasia (19), México (18), Sudáfrica (17), Arabia Saudita (15), Turquía (13) y Emiratos Árabes Unidos. Como ya se anticipó, el país que rompe el esquema — tanto por su cantidad de empresas como por el valor de éstas en el mercado— es China, que parece encabezar los procesos de competición geoeconómica en el sistema internacional de pos-Guerra Fría. Todas las potencias regionales cuentan con un cúmulo de empresas privadas que se encuentran incorporadas en la globalización, pero a la zaga de las potencias mundiales y, en menor medida, de las potencias medias. En otros términos, los intereses y alcances de las potencias regionales a nivel global se mantienen por debajo de aquéllos representados por las potencias mundiales y bastante cerca de las potencias medias.

El estudio de las empresas privadas más grandes del mundo nos ayuda a determinar los márgenes de acción en la geoeconomía de la pos-Guerra Fría para las potencias: las potencias mundiales se encuentran en el centro del sistema capitalista y en la cima de la jerarquía mundial; las potencias medias se sitúan también en el centro del capitalismo, pero jerárquicamente se ubican por debajo de las potencias mundiales; por último, las potencias regionales, que por la cantidad y calidad de sus empresas privadas (un grupo significativo de éstas tiene por matiz la producción de materias primas o *commodities*), se ubican en la semiperiferia del sistema capitalista y en un tercer nivel de la jerarquía mundial.

Como parte de nuestro modelo de potencias regionales-globales, en este apartado partimos del decisivo reconocimiento de las potencias regionales como protagonistas globales y no como potencias globales (a la par de las potencias mundiales). Nosotros hemos escrito en varios apartados de este trabajo “potencias regionales” e inmediatamente hemos anotado “globales iniciales”, debido al procesamiento de datos que hemos efectuado (índice de globalización y análisis de participación en las 2,000 empresas transnacionales privadas más grandes del mundo). En esta perspectiva, las potencias regionales han logrado incursionar (en mayor y menor medida) en el nivel espacial global por medio de la acción de sus empresas transnacionales, sus flujos de comercio e inversión, el turismo internacional, sus usuarios de teléfono e Internet, la presencia de extranjeros en su territorio, la participación en organizaciones internacionales, etc. En este nivel es-

pacial estos protagonistas globales tienen como objetivo procurarse algunos bienes globales: estabilidad, seguridad y paz; vigencia del derecho internacional y gobernanza internacional y global; cooperación, crecimiento y desarrollo.

Finalmente anotamos que nuestro modelo de potencias regionales-globales ha tomado en cuenta la génesis histórica de dichas potencias, esto es: Estados periféricos grandes à Estados semiperiféricos destacados à potencias regionales ascendentes o escaladoras à potencias globales virtuales. Empero, éste no es un proceso lineal sino más bien complejo. En esta medida pasamos a subrayar algunos rasgos destacados de este proceso histórico. En primer lugar, la concepción de proceso es fundamental para lograr comprender cada uno de sus momentos: las condiciones necesarias en el punto de partida de cada momento y las realizaciones que se cumplieron en cada uno de ellos. En segundo lugar, el momento clave del proceso: su constitución como potencia regional. En tercer lugar, el fenómeno presente en el SPI de PGF: el ascenso o escalada de las potencias regionales hacia el plano global. En cuarto lugar, la retroalimentación posible (*feedback*) entre momentos y, sobre todo, entre lo regional y lo global. En fin, podemos observar que la historia de las potencias regionales-globales en el SPI de PGF sigue abierta y en curso.

## Conclusiones

En el SPI-PGF existen tres categorías de potencias que debemos diferenciar correctamente para mejor entender sus especificidades y funciones: potencias mundiales, potencias medias y potencias regionales. Las potencias mundiales cuentan con un IPM alto respecto de las potencias medias y muy alto respecto de las potencias regionales. Las potencias medias disponen de un IPM medio, es decir inferior al de las potencias mundiales y superior al de las potencias regionales. Las potencias regionales cuentan con un IPM inferior al de las potencias mundiales y medias. Por estos posicionamientos estructurales, en cuanto a sus funciones, las potencias mundiales son directoras, las potencias medias son coadyuvadoras y las potencias regionales son mediadoras. Así, la posición estructural y la función de cada uno de los tres grupos de potencias (mundiales, medias y regionales) dicen mucho de las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas en curso en el SPI-PGF.

No se puede seguir confundiendo a las potencias medias con las potencias regionales. Son muy diferentes. Las primeras lograron definir un estatus estable y casi inalterable en el sistema político internacional de Guerra Fría y de pos-Guerra Fría. Las segundas consiguieron concretar un estatus dinámico y cambiante en el sistema político internacional de pos-Guerra Fría. En fin, estas conclusiones son posibles gracias a los dos modelos teóricos que hemos propuesto, los cuales han sido construidos teóricamente y sustentados empíricamente. También podemos anotar que las geopolíticas y las geoconomías de las potencias medias y de las potencias regionales son muy diferentes; las primeras complementan la geopolítica y geoconomía de las potencias mundiales, y las segundas las cuestionan, las modifican y posiblemente las cambiarán.

El SPI-PGF se está moviendo rápidamente y cambiando en forma sustancial debido a que una categoría de Estados de la semiperiferia, que definimos como potencias regionales, están cambiando de posición estructural, escalando en la jerarquía de los Estados y cuestionando la estructura y el orden existentes. Esto es, los ejes de la geopolítica y de la geoconomía mundial se encuentran en pleno proceso de cambios.

Por último, puesto que la novedad y la innovación vienen de las potencias regionales, avanzamos algunos comentarios más: 1. Puesto que sus capacidades materiales y no materiales se encuentran menos desarrolladas que las de las potencias mundiales, sus políticas internas y externas tienen como objetivo el impulso del poder duro y del poder blando. Y éstas son tareas para el mediano y el largo plazos. 2. La región es fundamental como punto de llegada y de partida. Todo indica que en la región se pueden incrementar y fortalecer las capacidades materiales y las no materiales, lo mismo si las limitaciones son evidentes. Estas limitaciones son el punto de partida hacia el más allá y para no quedar atrapadas. Ninguna potencia regional se propone ser solamente eso: todas buscan ir más lejos. 3. Sus historias en el SPI de PGF han comenzado por la región, con la excepción de China. Casi todas ellas llegaron a la región, se hicieron en la región y han emprendido la partida de la región. El ejemplo más evidente y paradigmático es Brasil, caso que podríamos calificar de potencia regional *par excellence*. 4. China ha comenzado su despliegue por el nivel espacial global, pero, cosa curiosa, ha tenido necesidad de aterrizar en la región. 5. En sus naturalezas lo regional y lo global se imbrican, complementan y retroalimentan. Ahora, es claro que las políticas ex-

teriores de estas potencias regionales no podrán soslayar lo regional para apuntalar solamente lo global. La región es base y plataforma para alcanzar lo global. 6. Las potencias regionales, debido a su inclusión en el concepto de potencias medias y a su confusión práctica con ellas, no pudieron posicionarse correctamente, apuntalar su interés nacional decididamente, desplegar su interés internacional claramente e implementar roles geoeconómicos y geopolíticos regionales e internacionales adecuados. Aunque estuvieron preparadas desde los años ochenta, no fueron visibles hasta finales de esa década e inicios de los años noventa, cuando se estaba pasando al SPI de pos-Guerra Fría. 7. Es durante todos los años noventa cuando aparecen y se presentan como potencias regionales. Brasil (con Cardoso y Lula), China (con Deng Xiaoping), India (con Narasimha Rao), México (con De la Madrid y Salinas), Sudáfrica (con Mandela), Rusia (con Putin). 8. A partir de los años dos mil, las potencias regionales empiezan a escalar los peldaños del sistema interestatal internacional y tienden a mutar en potencias regionales-globales.

## Referencias bibliográficas

- Cox, Robert (1996). "Middlepowermanship, Japan, and future world order", en Cox Robert, y Sinclair, Timothy, *Approaches to World Order*. Cambridge University Press, pp. 241-274.
- Dewitt, David, y Ryerson, Christie (2007). "Los poderes medios y la seguridad regional", en Tokatlian, Juan (comp.), *India, Brasil y Sudáfrica: El impacto de las nuevas potencias regionales*. Libros del Zorzal, pp. 55-96.
- Flemes, Daniel (2007a). "Conceptualizing regional power in International Relations: Lessons from the South African case", *GIGA Working Papers*, núm. 53. [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp53\\_flemes.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp53_flemes.pdf)
- (2007b). "Emerging middle power's soft balancing strategy: State and perspectives of the IBSA Dialogue Forum", *GIGA Working Papers*, núm. 57. [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57\\_flemes.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57_flemes.pdf)
- Forbes (2010). *The Global 2000*. [http://www.forbes.com/lists/2010/18/global-2000-10\\_The-Global-2000\\_Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2010/18/global-2000-10_The-Global-2000_Rank.html)
- Fossaert, Robert (1991). *Le monde au 21e Siècle. Une théorie des systèmes mondiaux*. Fayard.

- (2005). *Inventaire du 21<sup>e</sup> Siècle. Tome 2: les principales transformations prévisible*. [http://classiques.uqac.ca/contemporains/fossaert\\_robert/inventaire\\_21e\\_siecle\\_t2/Inventaire\\_21e\\_siecle\\_t2.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/fossaert_robert/inventaire_21e_siecle_t2/Inventaire_21e_siecle_t2.pdf)
- (2006). *Inventaire du 21<sup>e</sup> Siècle. Tome 1: la dynamique du système mondial*. [http://classiques.uqac.ca/contemporains/fossaert\\_robert/inventaire\\_21e\\_siecle\\_t1/inventaire\\_21e\\_siecle\\_t1.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/fossaert_robert/inventaire_21e_siecle_t1/inventaire_21e_siecle_t1.pdf)
- (2007). *L'invention du 21<sup>e</sup> Siècle*. [http://classiques.uqac.ca/contemporains/fossaert\\_robert/invention\\_du\\_21e\\_siecle/fossaert\\_invention\\_21e\\_s.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/fossaert_robert/invention_du_21e_siecle/fossaert_invention_21e_s.pdf)
- González González, Guadalupe (1983). "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Pellicer de Brody, Olga (ed.), *La política exterior de México: Desafíos en los ochenta*. México: CIDE, pp. 15-81.
- Gratius, Susanne (2007). "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?", *FRIDE, Documento de Trabajo*, núm. 35. [http://www.fride.org/descarga/WP35\\_BraAmer\\_ESP\\_abr07.pdf](http://www.fride.org/descarga/WP35_BraAmer_ESP_abr07.pdf)
- (2008a). "Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o desestabilizadoras?", *FRIDE*. [http://www.fride.org/descarga/COM\\_Potencias\\_emergentes\\_ESP\\_abr08.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_Potencias_emergentes_ESP_abr08.pdf)
- (2008b). "India, Brasil y Sudáfrica: Lecciones de la Cumbre de Nueva Delhi", *FRIDE*. [http://www.fride.org/descarga/OP\\_IBSA\\_Cumbre\\_Delhi\\_oct08.pdf](http://www.fride.org/descarga/OP_IBSA_Cumbre_Delhi_oct08.pdf)
- Holbraad, Carsten (1989). *Las potencias medias en la política internacional*. FCE.
- Keohane, Robert (2006). "Lilliputians' dilemmas", en Ingebritsen, Christine, et al. (ed.), *Small states in International Relations: Diplomacy in World War II*. Washington: University of Washington Press, pp. 55-76.
- Kof Konjunkturforschungsstelle (2011). *KOF Index of Globalization*. <http://globalization.kof.ethz.ch/>
- Krause, Martin (2010). *Índice de calidad institucional 2010*. [http://www.ileperu.org/pdf/ipn\\_informe\\_2010\\_calidad\\_institucional.pdf](http://www.ileperu.org/pdf/ipn_informe_2010_calidad_institucional.pdf)
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2009). *Re-emergencia de Argentina como potencia regional: La política exterior del gobierno de Néstor C. Kirchner, 2003-2007*, tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Nolte, Detlef (2006). "Potencias regionales en la política internacional: Conceptos y enfoques de análisis", *GIGA Working Papers*, núm. 30. [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp30\\_nolte.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp30_nolte.pdf)
- Nye, Joseph S. Jr. (2003a). *La paradoja del poder norteamericano*. Taurus.
- (2003b). "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", *Foreign Affairs en español*, vol. 3, núm. 3, pp. 2-12.

- Pinheiro Guimarães, Samuel (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Contraponto.
- Rocha Valencia, Alberto, y Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2008). "El sistema político internacional de pos-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales-mediadoras. Los casos de Brasil y de México", *Espiral*, vol. xv, núm. 43. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 23-75.
- (2010). "Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional. Aportes teóricos y estado de la cuestión en el contexto de la Guerra Fría (primera parte)", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 2, núm. 3. [http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n3\\_contex/rocha\\_morales.pdf](http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n3_contex/rocha_morales.pdf)
- (2011). "Potencias regionales en el sistema político internacional de pos-Guerra Fría: Revisión conceptual, debate teórico y propuesta de un modelo de potencias regionales-globales (segunda parte)", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 3, núm. 4. [http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n4\\_contex/rocha\\_morales.pdf](http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n4_contex/rocha_morales.pdf)
- Rosas, María Cristina (2002). *Australia y Canadá: ¿Potencias medias o hegemonías frustradas? Una visión desde México*. UNAM/Qantas/Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá.
- Selcher, Wayne (1981a). "Brazil in the World: Multipolarity as seen by a peripheral ADC middle power", en Ferris, Elizabeth, y Lincoln, Jannie K. (eds.), *Latin American foreign policies: Global and regional dimensions*. Westview Press, pp. 81-101.
- (1981b). "Brazil in the World: A ranking analysis of capability and status measures", en Selcher, Wayne (ed.), *Brazil in the International System: The rise of a middle power*. Westview Press, pp. 25-63.
- Sennes, Ricardo U. (1996). *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: Uma potência média recém-industrializada*, tesis de maestría, Universidade de São Paulo.
- (2001). *Brasil, México e Índia na Ronda Uruguai do Gatt e no Conselho de Seguransa da ONU: Um Estudo sobre países intermediarios*, tesis doctoral, Universidade de São Paulo.
- Silva Michelena, José (2000). *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*. Siglo XXI Editores.
- Soares de Lima, Maria Regina (2005). "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 48. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>
- (2008). "El papel de Brasil como potencia intermedia: Los dilemas del reconocimiento mundial y regional", en Gratius, Susanne (ed.), *IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*, FRIDE, documento de trabajo, núm. 63, pp. 11-14.

- (2009). “La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”, *Foreign Affairs Latinoamerica*, vol. 9, núm. 2, pp. 25-32.
- Sodupe, Kepa (2002). *La estructura de poder del sistema internacional. Del final de la Segunda Guerra Mundial a la pos-Guerra Fría*. Editorial Fundamentos.
- Taylor, Peter, y Flint, Colin (2002). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Trama Editorial.
- Valdés Phillips, Pablo, y Salazar Sparks, Juan (1987). *Manual de política mundial contemporánea*. Andrés Bello.
- Wallerstein, Immanuel (2003). *El moderno sistema mundial*. Siglo XXI Editores.
- (2005). *La decadencia del poder estadounidense*. México: Biblioteca Era/Editores Independientes.
- (2006). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Siglo XXI Editores.
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- (2005). “El pensamiento realista y la teoría neorrealista”, en Kahhat, Farid (comp.), *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*. México: CIDE.
- Wight, Martin (2002). *Power politics*. Continuum/Royal Institute of International Affairs.
- Wilson, Dominic, y Purushothaman, Roopa (2003). *Dreaming with BRICS: The path to 2050*. Documento consultado a través del sitio *Goldman Sachs*: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>
- Womack, Brantly (2007). “Teoría de la asimetría y poderes regionales: Los casos de India, Brasil y Sudáfrica”, en Tokatlián, Juan (comp.), *India, Brasil y Sudáfrica: El impacto de las nueva potencias regionales*. Libros del Zorzal, pp. 15-34.



# La Unasur y el proceso de integración sudamericana en los albores del siglo XXI

Daniel Efrén Morales Ruvalcaba<sup>1</sup>

## Introducción

La Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) es un sistema de integración regional que aún se encuentra en proceso de definición. Para efectos de este trabajo, la integración regional se entenderá como:

[...] la relación o el proceso de correlación entre porciones determinadas de la superficie terrestre correspondientes a dos o más Estados-nación, que comparte objetivos preconcebidos y/o características específicas y que vuelve interdependientes a los Estados-nación involucrados haciéndolos poseedores de propiedades sistémicas de las cuales carecerían si se mantuvieran aislados (Morales, 2007, p. 100).

La Unasur tiene su base en dos sistemas de integración que se desarrollan en Sudamérica (Morales, 2004, pp. 175-233):

- Comunidad Andina de Naciones (CAN): es uno de los proyectos de integración subregional más antiguos de Sudamérica, ya que tiene sus orígenes en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena. Actualmente la CAN está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, quienes agrupan en conjunto un producto interno bruto de

---

1. Maestro en Ciencias Sociales y Master en Estudios Contemporáneos de América Latina. Investigador del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara y profesor en la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Contacto: demgdl@gmail.com.

aproximadamente 444 mil millones de dólares, una población de poco más de 97 millones de personas y una superficie territorial de 3'776,080 kilómetros cuadrados.<sup>2</sup>

- Mercado Común del Sur (Mercosur): tiene sus antecedentes en el Tratado de Asunción de 1991. El Mercosur tiene como miembros plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que Venezuela se encuentra en proceso de incorporación (a la espera de la ratificación de su ingreso por parte del Parlamento paraguayo). Con la plena participación de Venezuela, el Mercosur sumaría un producto interno bruto superior a 2.26 billones de dólares, una población de casi 270 millones de habitantes y un área de 12'790,000 kilómetros cuadrados.<sup>3</sup>

De acuerdo con su grado de desarrollo institucional (Rocha & Morales, 2008, pp. 195-223), la CAN detenta actualmente una *forma político-institucional mixta inicial* (Morales, 2008), mientras que el Mercosur presenta una evolución menor en su *forma político-institucional intergubernamental creciente y dinámica* (Rocha, 2006, pp. 165-228). La evolución de la CAN y el Mercosur se ha encontrado históricamente influenciada por uno de los modelos de integración más avanzados del mundo: el modelo de integración europea.

Hoy, la Unión Europea es uno de los modelos paradigmáticos para la configuración de sistemas de integración regional en el mundo (el otro gran referente se encuentra en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte). No obstante, es preciso recordar y enfatizar que —desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951— quedó establecido lo que sería el mayor logro de la integración europea: un esquema institucional comunitario apuntalado por la Alta Autoridad.

Según se puede constatar en el artículo 9 del Tratado Constitutivo de la CECA, los miembros de la Alta Autoridad fueron facultados para ejercer “sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones” (CECA, 1951). La esencia de

---

2. Con cifras correspondientes al año 2008, proporcionadas por World Bank Group (2010).

3. Ídem.

la Alta Autoridad – núcleo supranacional por excelencia – prevalece hoy en la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE, integrado por 27 comisarios obligados a representar y velar por los intereses de la región en su conjunto.

De la misma manera que la CAN y el Mercosur, la Unasur muestra algunas influencias del modelo europeo de integración, pero también tiene importantes dosis de intergubernamentalismo que parte de los siguientes supuestos:

1. En el proceso de cooperación e integración regional, los intereses y preferencias de los Estados más grandes y desarrollados deben tomarse como variables determinantes [...].
2. Debido a que la integración depende de las preferencias gubernamentales, convergencia política y de las asimetrías de poder entre los Estados, el proceso integracionista no será lineal e incrementalista [...].
3. A pesar del avance del proceso de la globalización y la interdependencia económica, el apego de los gobiernos al Estado territorial constituye el óbice para la creación de procesos de integración de alcance amplio (Sánchez, 2003, pp. 51-53).

El modelo que seguirá la integración sudamericana a través del Unasur aún no se encuentra totalmente definido debido, en buena medida, al breve tiempo que tiene de haberse iniciado este proceso. Sin embargo, cabe preguntarse ¿cuáles son los logros alcanzados hasta estos momentos en la integración sudamericana? ¿Qué “modelo” de integración se está siguiendo en la Unasur? ¿Por qué la Unasur se presenta como una vía por la cual América del Sur ampliaría sus márgenes de autonomía en el Sistema Internacional? El objetivo de este artículo es presentar los aspectos más relevantes del proceso histórico de la integración sudamericana, determinar el estado actual de la Unasur (hasta el año 2009) y dilucidar el modelo integrador que se persigue.

## **1. Proceso histórico de la integración sudamericana en el siglo XXI**

Hasta finales de la década de los años setenta, los países sudamericanos habían permanecido aislados entre sí: las conexiones físicas eran escasas, el intercambio comercial perduraba en un mínimo, prevalecían dictaduras militares al frente de los gobiernos que promovieron doctrinas de seguridad nacional manteniendo una seria tensión la subregión. Los “discursos oficiales” en torno a una respuesta o deseada

hermandad regional se repetían, pero en los hechos cada país estaba volcado en sus propias estrategias de industrialización y desarrollo.

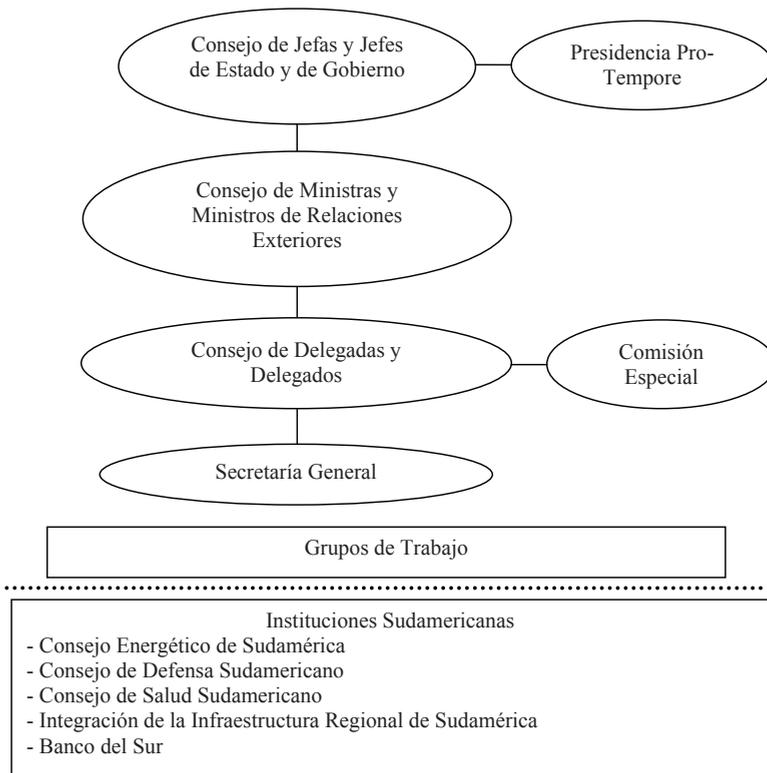
No sería sino hasta los albores del siglo XXI cuando, gracias a la convocatoria del entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, fueron reavivadas las aspiraciones integracionistas con la celebración de la I Cumbre Sudamericana que tuvo lugar los días 31 de agosto y 1º de diciembre de 2000 en Brasilia.

Con este evento se pondría en marcha un dinámico proceso integrador en Sudamérica: a finales del año 2000 es diseñada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIR-SA); el 26 y 27 de julio de 2002, tiene lugar la II Cumbre Sudamericana en Ecuador, donde fue reiterada por los presidentes de la región la voluntad de conformar un espacio común sudamericano a través del “Consenso de Guayaquil”; en diciembre de 2003 es concretada el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) entre la Comunidad Andina y el Mercosur (ACE núm. 59, ACE núm. 58, ACE núm. 36); el 8 y 9 de diciembre de 2004 es celebrada la III Cumbre Sudamericana. En esta Cumbre, es conformada la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y con ello se “materializa la voluntad que los Jefes de Estado sudamericanos plasmaron en las declaraciones de Brasilia de 2000 y de Guayaquil de 2002” (CSN, 2004).

En el seno de la CSN, durante los años 2005 y 2006, fueron celebradas tan solo tres cumbres que, no obstante, coadyuvaron decididamente al proceso integrador: en la I Cumbre de la CSN, celebrada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre 2005, fueron definidos la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad; un par de meses más tarde, el 9 de diciembre de 2005, tiene lugar una Cumbre Extraordinaria en Montevideo, con el objetivo de aprobar la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano; en la II Cumbre de la CSN, celebrada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, son definidos los principios rectores y objetivos del “nuevo modelo de integración para el siglo XXI” y es creada la Comisión de Altos Funcionarios (luego Consejo de Delegados) bajo el mandato de “asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato” (CSN, 2006). Finalmente en la I Cumbre Energética Sudamericana, celebrada en Isla Margarita el 16 y

## Organigrama

### Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)



Fuente: elaboración propia.

17 de abril de 2007, los jefes de Estado y de gobierno de América del Sur deciden, por consenso, renombrar este esfuerzo integrador como Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y designar la ciudad de Quito como sede de la Secretaría Permanente.

Al colocar “la piedra fundamental para la unión sudamericana”, los mandatarios acordaron que los cimientos o principios rectos sobre los cuales edificarían la Unasur serían: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos, y, armonía con la naturaleza. Se trata de un proyecto de integración alternativa (De la Ossa & Alzugaray, 2001, pp. 77-103), con rostro humano y sensible a las exigencias sociales,

que favorezca un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

Actualmente están siendo definidas las bases sobre las cuales se construirá la integración sudamericana: la dimensión política estaría sostenida por los órganos políticos de la Unasur; la dimensión económica tendría su núcleo en el ALCSA, el Banco del Sur y en las labores del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera; la integración física y energética se desarrollaría a través de la IIRSA y el Consejo Energético de Sudamérica (CES); la defensa regional estaría en manos del Consejo de Defensa Sudamericano y el desarrollo de la integración social correspondería al Grupo de Trabajo sobre Política Social y al Observatorio Social Sudamericano (en proceso de creación).

## **2. Integración política: estructura institucional de la Unasur**

En lo que respecta a la estructura político-institucional de la integración sudamericana, el 23 de mayo de 2008 fue suscrito en Brasilia el *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas* como parte de un proceso “flexible y gradual” para la construcción de la región. Éste Tratado fundacional, no sólo brindó personalidad jurídica internacional a la Unasur, sino que además estableció como sus órganos principales (véase organigrama: Unión de Naciones Sudamericanas-Unasur).

1. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno: de naturaleza intergubernamental, es el máximo órgano de la Unasur y establece los lineamientos de la integración de América del Sur, se pronuncia a través de Decisiones y cuenta con una Presidencia *Pro Tempore* que es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.
2. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores: órgano intergubernamental responsable de coordinar posiciones en temas centrales de la integración sudamericana y de evaluar el proceso de la integración, propone proyectos de Decisiones y se expresa a través de Resoluciones, prepara las Cumbres presidenciales y tiene la atribución de conformar y coordinar Grupos de Trabajo temporales o permanentes.

3. Consejo de Delegadas y Delegados: conformado por una o un representante acreditado de cada Estado miembro, es un órgano intergubernamental encargado de implementar las Decisiones y Resoluciones de los órganos políticos superiores, se expresa mediante Disposiciones y tiene como mandato expreso coordinar una Comisión Especial (integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales) que deberá establecer la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.
4. Secretaría General: tiene su sede en Quito (Ecuador), se encuentra bajo la conducción del Secretario General y se encarga de ejecutar los mandatos que le confieren los otros órganos de la Unasur. Esta instancia política es la única con rasgos de supranacionalidad ya que sus funcionarios “no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno” (Unasur, 2008, artículo 10). Cabe mencionar que la dirección de la Secretaría General sigue acéfala después de que Rodrigo Borja renunciara (Agencia Efe, 2008) y Uruguay vetara la candidatura de Néstor Kirchner para ocupar dicho cargo (Fernández, 2008).

El esquema institucional que presenta actualmente la Unasur respondería a una *forma político-institucional intergubernamental simple* ya que la institucionalidad observada es mínima, las instituciones creadas son de naturaleza técnica y administrativa, el nivel de integración es intergubernamental, los actores principales son las elites políticas gubernamentales nacionales y no se contempla la participación de actores sociales (Rocha & Morales, 2008, p. 201). A diferencia del proceso europeo, la integración sudamericana ha sido fundada sobre la base de un marco político-institucional copiosamente intergubernamental: el Tratado Constitutivo de la Unasur establece que toda la normativa “se adoptará por consenso” (Unasur, 2008, artículo 12), con lo cual se consagra el interés de cada Estado-nación por encima del interés de la región; no existe institución ejecutiva, fuente jurídica u órgano político alguno que exprese el interés regional; el Secretario General ejerce funciones de secretaría y goza apenas de derecho a voz en las reuniones de los órganos de la Unasur; incluso, el mecanismo para la solución de controversias prevé “negociaciones directas” (Unasur, 2008, artículo 21) entre los Estados-nacionales afectados.

No obstante cabe mencionar que la Unasur contempla en un futuro el desarrollo y creación de otros órganos, como por ejemplo el Observatorio Social Sudamericano (que buscaría promover el diálogo sobre asuntos de interés común para afirmar la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas; y, quizá en un futuro mediato) y el Parlamento Sudamericano, que podrían brindar mayor dinamismo al proceso integrador y voz a los actores sociales.

Ahora bien, de la institucionalidad que existe actualmente es de subrayar la labor de uno de los grupos de trabajo que adquirió mayor relevancia a raíz de la masacre ocurrida en la localidad de El Porvenir, Departamento de Pando (Bolivia): el grupo comisionado para definir el Consejo de Defensa de la región.

### **3. Seguridad y defensa regional: Consejo de Defensa Sudamericano**

Gracias al trabajo realizado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países de Sudamérica tras la encomienda surgida en la Primera Cumbre Sudamericana (2000) de trabajar en un documento que declarara al subcontinente como zona de paz, los jefes de Estado y de gobierno de la región, reunidos en Guayaquil con ocasión de la II Cumbre Sudamericana (26 y 27 de julio de 2002), declararon a América del Sur como “Zona de Paz y Cooperación”.

Con base en la Declaración de Galápagos y el Protocolo de Ushuaia (Secretaría General, 2002, pp. 33-37), y convencidos de que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de la región en conjunto, los jefes de Estado y de gobierno acordaron prohibir el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados; así mismo, dejaron proscrito el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, incluyendo las armas no convencionales (nucleares, químicas y biológicas).

Esta declaración alcanzada sobre fundamentos firmes y por el consenso de toda la región fue de trascendental importancia, ya que quedó como un precedente histórico que reflejó los mejores esfuerzos de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos sudamericanos.

No sería sino hasta el 5 de julio de 2006, durante la conmemoración 195 de la independencia de Venezuela que el presidente Hugo Chávez intentó profundizar más estos entendimientos al declarar: “debe llegar el día en que el Mercosur tenga una organización de defensa donde vayamos fusionando las fuerzas armadas de nuestros países” (*El Clarín*, 2006). Esta propuesta tuvo eco en la I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Bogotá el 14 de julio de 2006, cuando se considero “necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país” (Ministros de Defensa de la CSN, 2006, punto 15).

Con los descubrimientos de los mega-yacimientos de petróleo (Tupí y Carioca) y gas (Júpiter), Brasil —que se mantenía escéptico a las posibilidades de una defensa común sudamericana— cambió de estrategia y asumió como propia la tarea de crear un mecanismo de defensa subcontinental. El 25 de julio de 2007, Nelso Jobim es nombrado Ministro de Defensa bajo la encomienda presidencial de “hacer los cambios que precisan ser hechos desde discutir la modernización hasta reestructuración de las fuerzas armadas” (*Diario do Nordeste*, 2007). Consecuentemente, Jobim inició la formulación de una nueva doctrina brasileña de defensa: internamente, se ha contemplado un proceso de re-equipamiento militar (aumento de los gastos militares en casi 50%, compra de 36 aviones cazas), modernización de las fuerzas armadas (transferencia de tecnología militar francesa para la fabricación de un submarino modelo *Scorpen*, así como aviones cazas y helicópteros) y reactivación de la industria bélica nacional, que le retornaría a Brasil su capacidad disuasoria; externamente, se ha promovido la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), que consolidaría a Brasil como árbitro en los futuros conflictos regionales.<sup>4</sup>

---

4. Brasil también está interesado en asegurar el Caribe como área de influencia. Para que Brasil constituya su proyecto geopolítico sudamericano, precisa del apoyo de los socios “continentales” de la Caricom (Guyana y Suriname). No obstante, para evitar el riesgo de ser sub-representados en el proceso de integración sudamericano, el Council for Foreign and Community Relations (Cofcor) de la Caricom ha destacado la importancia del Grupo de Río (donde participan Belice, Guyana y Haití) como un mecanismo para la superación de los problemas sociales de América Latina y el Caribe, la reparación de las asimetrías existentes

Brasil se convertiría así el principal patrocinador del CDS. Sin embargo, es de subrayar un trágico acontecimiento que serviría como catalizador para la concreción del CDS: la matanza de Pando, Bolivia.

El 11 de septiembre de 2008, fuerzas paramilitares afines a Leopoldo Fernández (prefecto del Departamento de Pando), fueron instruidas para reprimir a indígenas y campesinos que se dirigían a Cobija (capital pandina) con el objetivo de respaldar al gobierno del presidente Evo Morales y de convocar a un cabildo que condenara las acciones violentas cometidas en contra del gobierno democráticamente electo. El enfrentamiento dejó un lamentable saldo de al menos 20 muertos, decenas de heridos y un número impreciso de desaparecidos.

La respuesta del presidente Evo Morales fue inédita: el mandatario boliviano no denunció los acontecimientos ocurridos en Pando frente a la Organización de Estados Americanos (OEA) sino que recurrió a la Unasur, es decir, a una instancia regional que se mantiene relativamente al margen de la influencia y las decisiones de los Estados Unidos.

Así, por convocatoria y auspicio de la Presidencia *Pro Tempore* de la Unasur, se llevó a cabo —en el Palacio de la Moneda (Santiago de Chile)— una de las primeras sesiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Refrendando los principios “del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos” (Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, 2008a), los presidentes de los Estados miembros de la Unasur expresaron su más firme condena al intento de golpe civil (orquestrado por la “Media Luna” boliviana) y a los crímenes de *lesa humanidad* perpetrados en el Departamento de Pando. Después, Michelle Bachelet —como titular de la Presidencia *Pro Tempore* de la Unasur— instaló una Comisión que tendría por objeto constatar los sucesos ocurridos en Bolivia. Esta Comisión multinacional realizó trabajo de campo en el lugar de los hechos y contó con el apoyo de especialistas en criminología, forenses y antropólogos.

Es preciso reconocer que, a pesar de las críticas que puedan hacerse a la institucionalidad de la Unasur, el “Informe de la Comisión sobre la masacre de Pando” (entregado el 3 de diciembre de 2008) puede

---

en los niveles de desarrollo de los países miembros y la democratización de las relaciones internacionales a favor de los países en vías de desarrollo.

ser considerado como el primer gran logro político-diplomático de la nueva organización sudamericana (Ramos, 2008).

A partir de estos acontecimientos, vino a refrendarse la apremiante necesidad de contar con un órgano autónomo (respecto de Estados Unidos y otras potencias mundiales) e independiente en su accionar, capaz de diseñar políticas de defensa regionales.

Aunque la propuesta del CDS puede ser enmarcada dentro de la geopolítica brasileña, la idea de un mecanismo de defensa regional —que excluya a Estados Unidos— ha tenido una excelente receptividad entre los gobiernos sudamericanos. A finales de 2006, la Comisión Estratégica de Reflexión ya consideraba “de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como la Junta Sudamericana de Defensa” (Comisión Estratégica de Reflexión, 2006, punto 3).

En 2008, el CDS se convirtió en una realidad. En el marco de la “Triple Cumbre Mercosur, Unasur y ALC”, los jefes y jefas de Estado y de gobierno de la Unasur aprobaron —el 16 de diciembre de 2008 en Salvador, Costa de Sauipe (Brasil)— la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y del Consejo de Salud Sudamericano (CSS). El CSS tiene como propósito “consolidar Sudamérica como un espacio de integración en Salud que contribuya a la Salud para Todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de Mercosur, ORAS CONHU y OTCA” (Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008b, artículo 5); mientras que el CDS tiene como objetivos generales:

[...] consolidar Sudamérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y, generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de La Unasur, 2008c, artículo 4).

Pero ¿por qué el CDS? Sobre todo, como explica Martínez, “porque la región carece de acuerdos eficaces en materia de Seguridad y Defensa. Se puede argumentar que existe desde 1947 el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) o la JID (Junta Interamericana

de Defensa) o incluso la vertiente de seguridad de Mercosur; pero ninguno de estos acuerdos además de vigente, es eficaz” (Martínez, 2008). En consecuencia, los primeros pasos del CDS fueron definir su “Plan de Acción 2009-2010” (CDS, 2009) en cuatro ejes específicos: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; y formación y capacitación.

Cabe subrayar que el CDS no es una alianza militar clásica similar a aquéllas creadas durante la Guerra Fría. Jobim explica, que “no hay ninguna pretensión operacional, pero sí la posibilidad de integración en entrenamiento y el concepto integral de defensa. En esto nos distanciamos muchísimo del lenguaje de las alianzas clásicas, como la OTAN” (Noticias del Sur, 2008). El objetivo del CDS será diseñar políticas de defensa regional y ello coadyuvará –en el mediano y largo plazo– a la formulación de soluciones regionales y a la coordinación de posiciones de América del Sur en reuniones internacionales. El CDS es así un instrumento fundamental para la autonomización de la región.

#### **4. Integración económica: el ALCSA y el Banco del Sur**

Para los países latinoamericanos –más vulnerables a la presión y limitados a las opciones políticas–, la política económica y las estrategias de desarrollo nacionales han sido estrechamente vinculadas e influenciadas por el orden internacional prevaleciente y los intereses de las grandes potencias. En este sentido, la política exterior no puede ser disociada de la política interna, ya que ambas se encuentran ampliamente vinculadas y son parte de la política pública.

En América Latina, una de las características más significativas de los sistemas de integración que se configuran es que están permitiendo articular proyectos asociados a contraespacios de representación en una reconfiguración político-espacial de grupos de resistencia frente al orden internacional hegemónico (Cairo, 2005, pp. 315-337). A través de ello, los países latinoamericanos han comenzado a desmarcarse de las políticas condicionantes promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Las negociaciones para la creación de un área de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur se remontan al mes de febrero de 1995, cuando las dos partes celebraron su primera reunión en la sede de la Secretaría General de la ALADI. Después de un arduo

proceso de negociaciones de casi ocho años, el ALCSA entre la Comunidad Andina y el Mercosur pudo ser concretado a finales de 2003 a través de tres mecanismos complementarios: el ACE núm. 36, acuerdo celebrado entre Bolivia y el Mercosur; el ACE núm. 58, entre Perú y el Mercosur; y, el ACE núm. 59 acuerdo entre Colombia, Ecuador, Venezuela y el Mercosur.

La concreción del ALCSA representó un avance sustantivo en la integración comercial (Morales, Ponce & Rocha, 2004, pp. 175-233), pero en materia de integración financiera se había hecho muy poco.

Como primer paso para recuperar la soberanía financiera, Brasil y Argentina cancelan sus deudas con el FMI en 2005, Uruguay paga su deuda en 2006 y Venezuela y Ecuador hacen lo mismo en 2007. En el lapso de estos años, el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera –en el marco de labores de la Comisión Estratégica de Reflexión– recomendó la creación del Banco del Sur, como parte de la institucionalidad de un Sistema de Integración Financiera de Sudamérica. En 2007, los Ministros de Economía y Finanzas de algunos países sudamericanos, se reúne en Quito (3 de mayo), Asunción (22 de mayo) y Río de Janeiro (8 de octubre) para dar prioridad a la creación del Banco del Sur como Banca de Desarrollo, avanzar en el desarrollo de un sistema monetario regional, avanzar en la firma del documento de fundación del Banco del Sur e invitar a todos los gobiernos de la Unasur a formar parte de dicha institución.

Finalmente, el 9 de diciembre de 2007 es creado en la ciudad de Buenos Aires el Banco del Sur, con una reserva inicial de us\$7,000 millones (el aporte de capital se divide en tres franjas: Argentina, Brasil y Venezuela suscriben, en la primera franja, un capital de us\$2,000 millones cada uno; Uruguay y Ecuador, en la segunda franja, aportan us\$400 millones cada uno; mientras que, en la tercera franja, Paraguay y Bolivia, participan con us\$100 millones cada uno). No obstante, a diferencia del modo de gobierno prevaleciente en instituciones como el FMI o el Banco Mundial, la nueva institución financiera de América del Sur (que tiene sede en Caracas y subsedes en Buenos Aires y La Paz) mantiene una representación igualitaria para cada uno de los socios que la integran y funciona bajo un sistema democrático (Banco del Sur, 2007).

El Banco del Sur se estaría consolidando así como el principal órgano de financiamiento para la integración económica y social de la

Unasur. A pesar de tener serios problemas para entrar en funcionamiento, Ortiz y Ugarteche advierten:

[...] imprescindible que el Banco del Sur comience a operar aunque sea en su mínima expresión, y así poder comenzar a emitir botos en la unidad monetaria sudamericana. ¿Qué pasaría si el Banco del Sur no se consolida por pequeñas diferencias entre sus países miembros y un inadecuado método de trabajo? Esto beneficiaría enormemente a los países del Norte, que seguirán recibiendo los ahorros latinoamericanos. Y perjudicaría terriblemente a los ciudadanos latinoamericanos, que seguirán en una situación de inestabilidad económica, empleo precario, inseguridad alimentaria y limitado progreso social (Ortiz & Ugarteche, 2008).

## 5. Integración física y energética: IIRSA y CES

Desde las primeras Cumbres Sudamericanas (Brasilia 2000 y Guayaquil 2002), los jefes de gobierno han buscado promover, a través de la IIRSA, la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que aceleren el proceso de integración *de facto* sudamericano.

La importancia geoestratégica de la infraestructura, “radica en que es elemento clave para la integración sudamericana, puesto que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar el impulso decisivo para la superación de barreras y el acercamiento de mercados” (Morales, Ponce & Rocha, 2004, p. 205). No obstante, a casi una década del “Plan de acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur” (Montevideo, 4 y 5 de diciembre de 2000), la IIRSA se encuentra en un proceso de evaluación y actualización. En un esfuerzo por articular las actividades de la Unasur con el plan de acción de la IIRSA, la Comisión Estratégica de Reflexión recomendó la creación de un Grupo de Trabajo sobre Infraestructura (GTI), coordinado por funcionarios de alto nivel. Actualmente, el GTI se ha consolidado como el principal foro de discusión sobre integración física y el elemento de enlace entre la Unasur (ya que depende del Consejo de Delegados) y la IIRSA (gozando de capacidad para emitir recomendaciones al Comité de Dirección Ejecutiva).

La integración energética ha venido desarrollándose de manera paralela a la integración de la infraestructura. El 29 de octubre de 2004, tiene lugar en Isla Margarita, la 1ª reunión de Ministros de Energía de América del Sur y se acuerda emprender acciones concretas para rea-

lización de la propuesta venezolana denominada Petrosur (donde participan Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela), dirigida a establecer mecanismos de cooperación energética y alianzas entre Energía Argentina SA (Enarsa); Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB); Petróleos Brasileiros (Petrobras); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela SA (PDVSA). En 2005 es diseñada la base conceptual para la constitución del Secretariado del Petrosur y es lanzada —en el marco de la I reunión de Ministros de Energía de la CSN celebrada en Caracas el 26 de septiembre de ese mismo año— una nueva propuesta venezolana de integración energética *ad hoc* al proyecto de integración regional sudamericano: Petroamérica, proyecto en el cual confluyen Petrosur, Petrocaribe (suscrito por 14 países de la región caribeña el 29 de junio de 2005) y Petroandina (propuesta energética para los países que conforman la Comunidad Andina). Al año siguiente, durante la II Cumbre de la CSN (Cochabamba, 9 de diciembre de 2006), los jefes de Estado y de gobierno encomiendan al Consejo de Delegados de la Unasur que “a través del Grupo de Trabajo de Energía y con la participación de los Ministerios del Área de Energía en coordinación con los encargados de la IIRSA desarrollen propuestas para la formulación de una Estrategia de Integración Energética Sudamericana” (CSN, 2006). Dicha Estrategia de Integración aún no ha sido presentada pero, dado el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de América del Sur, los presidentes crearon en la I Cumbre Energética Sudamericana (Isla Margarita, 16 de abril de 2007), el “Consejo Energético de Sudamérica, integrado por los ministros de Energía de cada país, para que [...] presenten una propuesta de lineamientos de la Estrategia de Sudamérica” (Unasur, 2007) en la III Cumbre de la Unasur.

## 6. Integración social: hacia el Observatorio Social Sudamericano

Los avances en materia de integración social regional han sido, en gran medida, gracias a la creciente organización del movimiento popular en América del Sur. De manera paralela a la II Cumbre de la CSN, tuvo lugar en Bolivia la Cumbre Social por la integración de los Pueblos. En ella, los *pueblos de Sudamérica* consideraron que se requiere otro tipo de integración en el cual se prime la cooperación sobre la competencia, ya que “sólo en la medida en que se cambie el tipo de desarrollo y

se defienda la soberanía de las naciones será fructífero el esfuerzo de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones” (Cumbre Social, 2006).

Atendiendo a las exigencias sociales fueron creados: el Grupo de Trabajo sobre Educación, que tienen la encomienda de formular un plan de integración educativa; y el Grupo de Trabajo sobre Política Social, que actualmente estaría trabajando en la creación del Observatorio Social de América del Sur (propuesto de la Comisión Estratégica de Reflexión). La consolidación del Observatorio Social –con participación del sector académico y de la sociedad civil– representaría un avance sustancial en la integración social, dado que este órgano buscaría identificar las principales fuentes de exclusión en los países de la región y contaría con la capacidad de fijar parámetros teóricos y metodológicos para emprender acciones en el área social.

## **A modo de conclusión**

El *lustro de oro* de la economía latinoamericana (2003-2007) y el dinamismo de la integración sudamericana, ha sido en buena medida gracias al presente momento histórico-político que se vive en la región. El rotundo fracaso del neoliberalismo como modelo de desarrollo económico y social ha favorecido la elección democrática de presidentes que se distinguen por su orientación ideológica socialista.

Lula da Silva, Hugo Chávez, Cristina Fernández, Evo Morales, Rafael Correa, Fernando Lugo y Pepe Mujica representan a la “izquierda moderada” sudamericana. Todos ellos han sido decididos impulsores de la Unasur. Sin embargo, para que la integración sudamericana no se convierta en algo etéreo, será fundamental pensarla como un plan estratégico y con sentido de política de Estado, es decir, como un proyecto que vaya más allá de la voluntad política de los presidentes en turno y de la orientación ideológica de los gobiernos.

Si bien hay avances en el proyecto de integración sudamericana, es preciso subrayar que el interés nacional está enquistado en el proceso integrador. Aquí existe una paradoja enorme: el objetivo primario de la Unasur es construir “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos” (Unasur, 2007, artículo 2) pero no se contempla instancia alguna que represente a los pueblos y a la región en su conjunto. Nuevamente el integracionismo

latinoamericano se caracteriza por una brecha entre la voluntad política y las acciones que se toman para llevarla a la práctica. Hoy por hoy tendrán que firmarse varios “protocolos adicionales” para que la Unasur se proyecte verdaderamente como un mecanismo de gobernanza regional que proteja, de manera equitativa y democrática, los intereses de la región en su conjunto.

## Bibliografía

- Agencia Efe (2008). Rodrigo Borja renuncia a ser Secretario de la Unasur. En *Diariocritico*. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.diariocritico.com/ecuador/2008/Mayo/noticias/77029/renuncia-de-borja-a-la-unasur.html>.
- Banco del Sur (2007). Acta fundacional del Banco del Sur. En *Intergraciónsur*. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>.
- Cairo Carou, Heriberto (2005). Discursos geopolíticos y construcción de identidades supranacionales en América Latina. En Rodrigues-Moura, Enrique (Ed.). *Von Wäldern, Städten und Grenzen: Narration und kulturelle Identitätsbildungsprozesse in Lateinamerika* (pp. 315-337). Frankfurt am Main: Brandes & Apsel / Südwind.
- CECA (1951). Texto del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Recuperado en junio de 2009 de [http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES\\_1951\\_CECA\\_1\\_ES\\_0001.tif](http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_ES_0001.tif).
- Comisión Estratégica de Reflexión (2006). Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm).
- Consejo De Defensa Sudamericano (2009). Declaración de Santiago de Chile. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm).
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008a). Declaración de La Moneda. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm).
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008b). Decisión para el establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la Unasur. Recuperado en junio de 2009 de <http://www.minsal.cl/ici/ocai/unasur2.pdf>.
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur (2008c). Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano de

- la Unasur. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.ssg.cl/portal/documentos/unasur/DecisionUNASUR11DIC0804.doc>.
- Consejo Del Mercado Común (1998). Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/archivos/destacado4\\_es.doc](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/archivos/destacado4_es.doc).
- CSN (2004). Declaración de Ayacucho. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/ayacucho\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm).
- CSN (2006). Integración Energética Sudamericana. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_energia.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_energia.htm).
- CSN (2006). Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm).
- Cumbre Social (2006). Manifiesto de Cochabamba. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSocial-DeclaracionFinalBolivia06.pdf>.
- De la Ossa, Álvaro & Carlos Alzugaray (2001). Consideraciones en torno del concepto de integración alternativa. En Jacomé, Francine, Antonio Romero & Andrés Serbín (Coords.). *Anuario de la integración*, núm. 2, Nueva Sociedad.
- Diário do Nordeste* (2007). Nelson Jobim, novo ministro da Defesa [versión electrónica], *Diário do Nordeste*, jueves 26 de julio. Recuperado en abril de 2010 de <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=455402>.
- El Clarín* (2006). Chávez propone una fuerza militar común en el Mercosur [versión electrónica], *El Clarín*, miércoles 5 de julio. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.clarin.com/diario/2006/07/05/um/m-01228425.htm>.
- Fernández, Nelson (2008). Uruguay veta a Kirchner como jefe de la Unasur [versión electrónica], *La Nación*. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1062797](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1062797).
- Martínez, Rafael (2008). El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿realidad o ficción? Recuperado en abril de 2010 de [http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america\\_latina/el\\_consejo\\_sudamericano\\_de\\_defensa\\_realidad\\_o\\_ficcion](http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion).
- Ministros de Defensa de la CSN (2006). Declaración de Bogotá. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf>.
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2007). La participación de los países latinoamericanos dentro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). *México y la Cuenca del Pacífico*, 10, 28.

- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2008). El proceso histórico de la integración andina: del Grupo Andino a la CAN, 1967-2007. *Configuraciones Latinoamericanas*, año 1, 2. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2/d\\_morales.pdf](http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2/d_morales.pdf).
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén, Ponce Margarito Aldo R. & Rocha Valencia, Alberto (2004). La integración sudamericana: El proceso de convergencia del Mercosur y la CAN a través del ALCSA. En Medina Núñez, Ignacio (Coord.). *Integración, democracia y desarrollo en América Latina: retos para el siglo XXI*. SEP/CEDeFT.
- Noticias del Sur (2008). Consejo de Defensa Suramericano será un bloque militar disuasorio y no expansionista. *Noticias del Sur*, martes 15 de abril. Recuperado en mayo de 2008 de <http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=7379>.
- Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche (2008). El Banco del Sur: avances y desafíos. Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-Avances-y>.
- Ramos, Pablo (2008). El primer gran logro de la Unasur. Agencia Periodística del Mercosur. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota\\_completa.php?idnota=4147](http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4147).
- Rocha Valencia, Alberto (2006). La dimensión político-institucional creciente y dinámica del Mercosur. En Amayo Zevallos, Enrique, Estay Reyno, Jaime, Preciado Coronado, Jaime, Rocha Valencia, Alberto & Sánchez Daza, Germán (Coords.). *El Mercosur en la integración latinoamericana y caribeña: contextos, dimensiones y procesos*. UdeG/BUAP.
- Rocha Valencia, Alberto & Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2008). Apuntes teórico-metodológicos para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional: aplicaciones para América Latina y el Caribe. En Cairo, Heriberto & Sierra, Gerónimo de (Comps.). *América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis*. Alma Mater.
- Sánchez Sánchez, Rafael (2003). El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional. *Integración & Comercio*, 19.
- Secretaría General (2002). Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino, 1989-2002. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.comunidadandina.org/cumbreSC/Presidentes.pdf>.
- Unasur (2007). Declaración de Margarita. Recuperado en abril de 2010 de <http://www.integracionsur.com/americalatina/DeclaracionMargarita-VzEnergia07.htm>.
- Unasur (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. Recuperado en abril de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm).

World Bank Group (2010). Quick Query selected from World Development Indicators. Recuperado en abril de 2010 de <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>

# Política ligada y medio ambiente

## el pragmatismo de la política exterior mexicana en los foros ecológicos internacionales

Karla Noemí Padilla Martínez

### Introducción

**E**l tema ambiental –entendido como el deterioro, la protección, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales– ha tenido cabida en las relaciones internacionales a través de dos vías: la práctica o diplomática y la teórica o conceptual. La vía diplomática tiene que ver con la realización de cumbres y foros que ponen en la mesa de negociación acuerdos generales específicos y multilaterales ecológicamente vinculantes a la política pública nacional de los países participantes. La vía teórica o conceptual se refiere a la construcción – aún inconclusa– del concepto de desarrollo sustentable, así como de otros conceptos derivados (desarrollo sostenible o durable, calentamiento global, efecto invernadero, etc.). La diplomacia ambiental<sup>1</sup> ha sido la vía por la cual la política exterior de México ha afianzado su imagen y participación política y económica en la escena internacional.

La política exterior de México en materia ambiental se ha caracterizado por ser pragmática y propositiva a nivel internacional, sin embargo este discurso ambientalmente dinámico no llega a nivel nacional-local. Así, la política ambiental nacional está poco vinculada a los compromisos adquiridos internacionalmente, ya que entre el nivel internacional y el nivel nacional, generalmente, no se cuenta con me-

---

1. Para revisar a detalle este concepto véase: Glender & Lichtinger (1994).

canismos e instrumentos claros de vinculación política. En este contexto cabe hacerse dos preguntas: ¿cuáles son los intereses que mueven al Estado mexicano para adquirir compromisos internacionales en un contexto nacional poco propicio para cumplirlos? Y ¿qué fin se persigue y se ha perseguido con el pragmatismo ambiental en la política exterior de México? Para responder a tales cuestiones, en el presente trabajo se analiza el tratamiento al tema ambiental a través la vía diplomática, así como los alcances y fines de la política exterior de México en la materia, todo bajo la idea transnacionalista de que los actores transnacionales e instituciones internacionales influyen las políticas a través de la adopción de normas generadas desde el sistema internacional generando así la llamada “política ligada” (*linkage politics*).

La estructura de este trabajo presenta en el primer apartado la evolución del interés ambiental en la escena internacional, con el fin de establecer el marco político de la política exterior ambiental de México, tema que se presentará en el siguiente apartado; para concluir, se explican los intereses internos y externos que mueven el pragmatismo ambiental mexicano en la escena internacional. Al finalizar este trabajo, existirán las condiciones para responder a las preguntas planteadas al inicio.

## **Evolución de la diplomacia ambiental en la escena internacional**

Algunas de las preocupaciones sobre el tema del medio ambiente comenzaron con la realización de las primeras detonaciones nucleares en 1945, así como por el uso indiscriminado de pesticidas organoclorados (el DDT)<sup>2</sup> para el control de plagas en usos agrícolas y forestales. Sin embargo, fue en los años sesenta cuando este tema tomó auge debido a que en los países más industrializados, especialmente los europeos, comenzaron a sufrir inconvenientes como la acumulación de

---

2. El DDT (dicloro difenil tricloroetano) es un pesticida organoclorado que comenzó a utilizarse de forma extensa durante la II Guerra Mundial para controlar enfermedades que se transmitían a través de insectos denominados “vectores”. Durante décadas, el DDT tuvo un uso agrícola y forestal, pero debido a su impacto medioambiental se prohibió casi universalmente. Desde entonces numerosos investigadores han documentado los riesgos de los compuestos organoclorados bioacumulativos para los seres humanos y para la vida salvaje en general (Disponible en: [www.greenpeace.org/espana](http://www.greenpeace.org/espana))

desechos, contaminación del aire, del suelo y del agua, los cuales les estaban causando serios problemas de salud.

En el entendimiento de que la política ecológica internacional atiende a los bienes comunes globales,<sup>3</sup> ésta requería de una participación universal para ser efectiva, por lo menos en teoría. Bajo este contexto se puso de manifiesto la necesidad de poner en marcha medidas políticas que atacaran los problemas que recién se presentaban, por lo que — a diferencia de otros problemas sociales — fue en la arena internacional, y no en los gobiernos nacionales, donde se comenzaron a plantear medidas de protección al medio ambiente y mitigación de los problemas ecológicos a través del establecimiento de compromisos políticos globales.

Pero, ¿cómo se vinculó el tema ambiental y las relaciones internacionales? El elemento articulador entre el tema ambiental y las relaciones internacionales ha sido la diplomacia ambiental, entendida como el marco político de los compromisos ambientales. La diplomacia ambiental se liga a la política nacional a través de instrumentos de cooperación internacional como las cumbres, las conferencias, los protocolos y los tratados, mismos que fungen, a su vez, como marco operativo y normativo de los compromisos ambientales adquiridos por esta vía.

Pero, ¿cuándo comienzan a vincularse el tema ambiental y las relaciones internacionales? La diplomacia ambiental comenzó en 1968, cuando el gobierno de Suecia presentó al Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la iniciativa para realizar una conferencia internacional sobre medio ambiente humano. El objetivo era, por un lado, aumentar el conocimiento y la conciencia del carácter y seriedad de la amenaza al medio ambiente; y por otro, hacer uso de las facilidades que ese sistema institucional podría ofrecer — a pesar de sus limitaciones — para que los gobiernos nacionales adoptaran medidas concretas tanto en el plano nacional como

---

3. Estos bienes son los recursos abiertos para el uso de la comunidad, y no bajo la jurisdicción de algún Estado, tales como: océanos, atmósfera, etc. En 1968 Garrett Hardin proponía un modelo particularmente influyente para explicar por qué las comunidades pueden sobre-explotar los recursos ambientales compartidos aun donde ellos saben que lo están haciendo y están concientes que es contra sus intereses de largo plazo. Esto es conocido como “la tragedia de los comunes”. Es útil para introducir y explorar esta noción de que los problemas ambientales pueden ser generados y pueden provocar algunas respuestas potenciales. Esto también ayuda a introducir algunos retos particulares para enfrentar los problemas ambientales internacionales (Baylis *et al.*, 1997, p. 321).

en el internacional. De esta manera los que plantearon la propuesta dejaron en manos del Secretario del Comité Preparatorio de la Conferencia, Maurice Strong, la tarea de identificar los problemas ambientales imperantes del mundo en desarrollo y proponer una nueva agenda general y así, después de numerosas visitas personales y encuentros con especialistas en los países en desarrollo y el apoyo de las Comisiones Económicas Regionales y en el Ecosoc, organizó cuatro reuniones que tuvieron su sede en Tailandia, Etiopía, México y Líbano.

El más importante de los trabajos se llevó a cabo en Suiza, en junio de 1971, y dio como resultado el llamado *Informe Founex*, que fue un gran avance conceptual, base de las negociaciones subsecuentes, particularmente en las que definieron el concepto de desarrollo sustentable. Así, después de algunos años de investigación y trabajo, la propuesta para la realización de la primera cumbre ambiental llamada Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente Humano, fue aceptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fijó la celebración de tal conferencia en junio de 1972, con sede en la capital sueca (Jiménez, 1998, pp. 7, 10).

Posteriormente, la comunidad internacional planteó en dos ocasiones más la necesidad de considerar un foro global como respuesta a los problemas del medio ambiente y desarrollo. Así a principios de los años noventa, en la comunidad internacional, entendida como las OIG y ONG, se planteaba la necesidad otro foro global dedicado a la discusión de los medios y formas para lograr la adecuada integración de las dimensiones ambientales a las políticas y prácticas de desarrollo y lo hizo a través de la convocatoria a conferencias internacionales.

Así pues, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) de 1992 en Río de Janeiro, fue la segunda ocasión –en términos de cumbre internacional y con una participación sin precedentes– en que la comunidad internacional se reunió para continuar con el progreso logrado veinte años antes en Estocolmo respecto a la protección del planeta, el retroceso de la degradación ambiental y la planeación de nuevas estrategias para asegurar el futuro común de los pueblos (Adede, 1995, p. 25). La CNUMAD dejó muchas tareas pendientes en todos los ámbitos de la vida nacional e internacional, por lo que se llevaron a cabo otras cumbres, foros, convenios, que marcaron la pauta para la tercera cumbre global de medio ambiente o la II Cumbre de ONU sobre Desarrollo Sostenible llamada

Río + 10 ó JHO 2002, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable en Johannesburgo, Sudáfrica.

En esta última cumbre el argumento principal fue que se agravaron los problemas ambientales ya planteados en 1992, lo cual se acentuó por una grave falta de voluntad política en la implementación de los compromisos adquiridos por parte de los países signatarios. Por esto se concentraron los esfuerzos en emitir dos documentos clave: la Declaración Política, que básicamente estableció retomar los principios de la Cumbre de la Tierra y la Agenda 21, que da una mayor importancia a la participación del sector privado, entendiéndolo como: las empresas transnacionales, la sociedad organizada en ONG, la mujer y los pueblos indígenas, entre los más importantes.

¿Pero cuáles fueron los objetivos de estas cumbres? En un primer momento la Conferencia llevada a cabo en Estocolmo en 1972, ponía énfasis sobre la “primera generación” de problemas ambientales, es decir, la contaminación del agua, el aire y el suelo provenientes de actividades industriales o de actividades asociadas con la pobreza y el subdesarrollo. Mientras tanto, para la década de los noventa (Río de Janeiro 1992), la “segunda generación” de problemas ambientales entró en escena: la lluvia ácida, el agotamiento del ozono estratosférico, el calentamiento global (cambio climático), la deforestación y la desertificación, la preservación de la biodiversidad, el tráfico internacional de productos y desechos tóxicos peligrosos, y la cuestión de la protección del medio ambiente en tiempos de conflicto armado. En la siguiente conferencia, en 2002 (Johannesburgo), el enfoque se centró en cinco problemas clave: agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad, entrelazados sobre el tapiz de la lucha contra la pobreza y la defensa del medio ambiente ([www.elpais.es](http://www.elpais.es)). En esta última conferencia se retomaron los problemas de “segunda generación” planteados en Río, pero al mismo tiempo se recuperó la lucha contra la pobreza planteada en y desde Estocolmo.

A partir de estas conferencias internacionales de medio ambiente (Estocolmo, Río, Johannesburgo), se derivaron compromisos ambientales concretos de los cuales México fue parte, pero ¿cuál fue el interés nacional que enmarcó la política exterior mexicana en las cumbres ambientales? ¿Cuál fue la política ligada derivada de la diplomacia ambiental mexicana? En el siguiente apartado se plantean algunas respuestas a estos cuestionamientos.

## **Evolución de la diplomacia ambiental mexicana y el interés nacional al exterior**

¿Qué fin se persigue y se ha perseguido con el pragmatismo ambiental en la política exterior mexicana? México tiene una larga tradición diplomática y de cooperación internacional en lo concerniente a la protección del medio ambiente, tanto a nivel regional como global. Su participación ha destacado en diversas negociaciones internacionales, particularmente en cuestiones marinas y nucleares, y en varias ocasiones ha tomado la iniciativa para fomentar la cooperación entre países latinoamericanos. Desde hace tiempo ha apoyado muchas iniciativas de la ONU relativas a la protección del medio ambiente, y con frecuencia fue el principal portavoz del Grupo de los 77 (G-77) de países en desarrollo (OCDE, 1998, p. 181).

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concede a los tratados internacionales firmados por México todas las prerrogativas y obligaciones de las leyes mexicanas, siempre y cuando no se contrapongan a la Constitución. Además, México ha defendido la tesis pluralista de que es a través de la cooperación entre los países como se deben resolver los problemas ambientales que trascienden las fronteras nacionales.

En el caso de México, ¿cuál ha sido el interés nacional para participar en las cumbres de medio ambiente? Antes de responder esta pregunta es pertinente plantear brevemente el concepto de interés nacional. Aunque no existe un consenso respecto al concepto de "interés nacional", para los fines de este trabajo, el planteado por Silvio Brucan (en el libro *Introducción a la política exterior de México*, de Rafael Velásquez) es útil pues propone que el interés nacional comprende los deseos que son estímulos fundamentales de la actividad de una nación en la política internacional y su contenido, por consiguiente, puede aprenderse con mayor facilidad mediante el estudio de las relaciones sociales y nacionales que dan origen a estos deseos, aunque dichas relaciones dependen de las condiciones históricas y sociales (Velásquez, 1999, pp. 31-33).

De esta manera es pertinente identificar la evolución del interés ambiental de México (interno y externo), así como la activa diplomacia mexicana en los foros ecológicos más importantes en la política mundial. Si bien no sólo han sido tres los foros ambientales (Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo), se puede afirmar que a partir de estos

eventos se dieron los cambios más importantes en la política ambiental mexicana.

Para México el interés ambiental mostrado al exterior durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en 1972, radicaba en deseos y estímulos que tenían que ver con la contienda Norte-Sur, en la cual los países industrializados del Norte culpaban a la pobreza y la sobrepoblación de los países del Sur por la sobreexplotación de los recursos naturales; mientras que por su parte los países del Sur culpaban a la industrialización del Norte de los problemas ambientales del planeta. El punto principal del debate, y por supuesto de la postura mexicana como portavoz del G77, era superar el subdesarrollo en el que estaban inmersos los países del Sur (Glender, 1994, p. 399).

El contexto que enmarcó el CNUMAD (Río de Janeiro, 1992) fue la posguerra fría y sus nuevos dilemas de seguridad, que si bien no eran del todo dilemas de seguridad por no tener a un enemigo ideológico o común, sí representaron una elección para las potencias mundiales respecto a si se liberaran los recursos destinados al gasto militar para encauzarlos hacia la cooperación para el desarrollo, la protección del medio ambiente y la construcción para una paz duradera.

Por otro lado, durante la participación de México en la Cumbre de la Tierra (CNUMA, 1992) quedó planteado el nuevo interés nacional al exterior en esta materia, cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari defendió una posición de conciliación integradora o dual, al proponer ampliar la noción de desarrollo sustentable con la visión conceptual de un desarrollo global; de esta manera instó a evitar que en el camino de la protección ecológica lo único sustentable sea el subdesarrollo o la pauperización. La propuesta mexicana quedó encarnada en un llamado a ampliar el apoyo internacional al crecimiento ecológicamente responsable de los países en desarrollo, pues el desarrollo y protección ambiental no son excluyentes, sino más bien complementarios, siempre y cuando se promueva la tecnología que permita la armonía entre un mayor crecimiento económico y una adecuada protección ambiental (Yúnez-Nauade, 1994, pp. 123-124).

Para la doctora Blanca Torres, del Colegio de México, la Conferencia de Río puede considerarse la última en materia ambiental en la que México participó con una identidad bien definida, ya que 1994 su ingreso a la OCDE le exigiría el abandono del Grupo de los 77 y el inicio de su participación en las discusiones ambientales en esa distancia; sin

embargo, el Estado mexicano procuró mantener sus posiciones tradicionales de país en desarrollo, con claros indicios de que se esforzó también por servir de mediador entre el Norte y el Sur. El papel dual de México en cuestiones ambientales internacionales le brindó oportunidades y responsabilidades especiales, sobre todo *vis-á-vis* de los demás países de América Latina. Su progreso relativamente rápido respecto al desarrollo de la gestión ambiental nacional, y los beneficios derivados de la integración de las disposiciones de la OCDE en su legislación y de la cooperación en el marco del TLCAN influyeron sobre otros países latinoamericanos (Torres, 1994, p. 307).

Ya en Johannesburgo (JHO) 2002 por otra parte, se registró una fractura en el G-77 sobre energías renovables, ya que entre los más de cien países en vías de desarrollo (PVD) hubo diferencias radicales, y los Estados productores de petróleo bloquearon toda alternativa a los combustibles fósiles. A pesar de esto, se puede decir que los PVD asistieron con una gran voluntad política y con la certeza de llegar a arreglos concretos, siempre y cuando se establezca como prioridad la erradicación de la pobreza y la garantía de que antes del 2015 se reducirían a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y saneamiento básico. Lamentablemente, y a pesar de la voluntad, no se logró que se cohesionaran lo suficiente en una sola voz para hacer valer su perspectiva.

En este contexto poco propicio, el Estado mexicano, a través de una diplomacia ambiental pragmática, presentó explícitamente su interés ambiental al exterior en la propuesta sobre diversidad biológica, llamada la Declaración de Cancún, signada por el Grupo de Países Megadiversos Afines y suscrita a la fecha por Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Malasia, México, Sudáfrica y Venezuela, como un mecanismo de cooperación para promover los intereses nacionales asociados a la diversidad biológica, y en particular para la protección del conocimiento tradicional, el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa de los beneficios derivado de su uso.

La creación del Grupo de Países Megadiversos Afines es un logro inédito de cooperación entre países de diferentes regiones, con un alcance global y de largo plazo. Cada uno de los Estados miembros tiene una presencia significativa en el escenario internacional, en términos políticos y económicos, tanto en el ámbito regional como en el global. Este es el tema que México, individualmente y como miembro

del Grupo de Países Megadiversos, promovió en la Cumbre de Johannesburgo. ([www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)).

A manera de resumen se pueden identificar tres de las características más importantes del interés nacional de la diplomacia ambiental durante las tres cumbres de medio ambiente más importantes:

1. Política exterior pragmática: México ha participado activamente y de manera directa, antes, durante y después de las cumbres ambientales, tanto en los trabajos preparatorios, así como en la preparación de compromisos y foros ambientales intercumbres –entre otras: Seminario de Cocoyoc 1974; Reunión Regional sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1991; Reunión de Países Megadiversos y Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Cumbre del Milenio) en 2002; todas celebradas en México–, por lo que se puede decir que la política exterior en el tema ambiental es pragmática, por lo menos por la vía diplomática.
2. Intereses paralelos al exterior: el discurso ambiental de la diplomacia mexicana ha fungido indirectamente como un mecanismo de negociación –paralela– a las negociaciones comerciales y de otra índole frente a los bloques y organismos internacionales (ingreso a la OCDE), por lo que se puede decir que existen fuertes intereses paralelos en el exterior que motivan o han motivado el pragmatismo ambiental de la política exterior mexicana. Esto puede ser clasificado como un proceso reactivo, concepto que explicaré más adelante.
3. Política ligada: o *linkage* es la práctica que vincula la actividad diplomática con el sistema político al interior de cada país. Esta práctica del Estado construye capacidad institucional a partir de criterios y/o normas emanadas de los compromisos adquiridos internacionalmente. Esta última es el impacto común después de cada una de las cumbres en que la diplomacia mexicana ha participado. Dicho impacto ha gestado cambios, si no importantes ni de gran alcance, sí que tienen que ver con la inclusión de criterios, normas y construcción de capacidad institucional en materia de protección ambiental.

En el siguiente apartado presentaré brevemente la evolución de la política ligada en México como resultado de la actividad diplomática en las cumbres ambientales de 1972, 1992 y 2002.

## Origen y evolución de la política ligada: diplomacia ambiental e interés nacional al interior

La política ligada es la que se deriva de los compromisos y actuación internacional de un Estado e impacta el aparato político y la toma de decisiones en una materia dada al interior de ese mismo Estado. La política ligada es una formulación teórica de la teoría del *linkage* a través de la cual se puede interpretar que los Estados, como entidades adaptables a lo que se plantea por los compromisos y apoyos internacionales, se ven impactados a nivel nacional por políticas, criterios y normas del sistema internacional. Dichos compromisos y apoyos institucionales son las respuestas a problemas similares en un contexto interdependiente.

Existen, pues, tres tipos de *linkage*: el proceso penetrativo, que es cuando un actor internacional penetra de forma directa en el sistema nacional; por otro lado está el proceso reactivo, que tiene que ver con la reacción del sistema nacional frente a la actividad internacional del propio Estado y de otros actores internacionales, y por último el proceso emulativo que es la reacción de la política nacional en el sentido contrario al cual se pretendía inicialmente por el actor internacional.

En el tema ambiental se puede decir que el tipo de *linkage* o vínculo que da como resultado la política ligada es de dos maneras: en primer lugar, a través de un proceso penetrativo, cuando actores transnacionales como los organismos financieros internacionales propician y dirigen de manera directa los cambios institucionales y la creación de capacidad institucional ambiental, a través de criterios y mecanismos creados por estos mismos actores transnacionales; en segundo lugar, la política ligada surge a través del proceso reactivo, como por ejemplo los cambios institucionales emanados de los compromisos adquiridos en las cumbres de medio ambiente, a través de criterios y mecanismos creados o planteados desde la postura interior del Estado (interés nacional).

Para Steven Bernstein y Benjamín Cashore existen cuatro de las llamadas “formas de internacionalización política”, pero que para fines de este trabajo llamaré “fuentes de la política ligada” o “mecanismos de *linkage*”: 1. Dependencia en el mercado: se refiere al uso que dan los actores transnacionales a las fuerzas del mercado para forzar cambios políticos domésticos; el éxito de esta forma de impacto radica en la dependencia relativa o grado de dependencia del Estado frente

a ciertos mercados; 2. Reglas internacionales: son aquellas emanadas de tratados, políticas de actores transnacionales fuertes, entre otros, de un régimen internacional específico; el éxito de esta forma de impacto radica en los compromisos legalmente vinculantes que las reglas internacionales le establecen al Estado firmante, más si estas reglas vinculantes tienen que ver con inversiones, acceso a mercados y libre comercio; 3. Discurso normativo internacional: se desarrolla internacionalmente para expresar el propósito de influenciar las prácticas domésticas, por ejemplo: transparencia y la llamada *accountability* o rendición de cuentas, democracia, etc.; para que de esta forma tenga un buen impacto doméstico es importante la resonancia ideológica y cultural del sistema nacional con el discurso entrante; 4. Sistema de diseño y ejecución política doméstica infiltrado: esto tiene que ver con los esfuerzos de un actor transnacional para participar en el proceso de toma de decisiones domésticas, el éxito de esta forma de impacto radica en la vulnerabilidad y la estructura interna del Estado objetivo, así como las redes entre grupos domésticos e internacionales.

Así pues, de las fuentes de política ligada o mecanismos de *linkage* antes descritos, se puede afirmar que la dependencia del mercado y el discurso normativo internacional son instrumentos o mecanismos utilizados dentro del proceso reactivo de política ligada, debido a que no existen reglas vinculantes que establezcan un mecanismo coercitivo, por lo que el Estado al interior debe reaccionar desde su interés nacional frente al impacto internacional; por otro lado, las reglas internacionales y la infiltración política como mecanismos de impacto internacional se pueden clasificar dentro del proceso penetrativo de la política ligada, ya que de forma directa y con criterios internacionales se impactan las políticas públicas nacionales.

En este contexto, ¿qué procesos ha llevado la política ligada derivada de la diplomacia ambiental mexicana? Tomando los procesos de política ligada, se observa que la política ambiental en México ha sido en mayor medida resultado de un proceso reactivo basado en la dependencia mexicana en el mercado global, particularmente en el de EEUU, y en el discurso normativo internacional, en el cual México siempre ha aportado, aun sin llevarlo a la práctica. Se puede afirmar, sin embargo, que a partir de principios de la década de los noventa, más instrumentos de política ambiental fueron resultado de un proceso penetrativo, resultado del interés del Estado mexicano por integrarse a la llamada globalización económica a través de compromisos inter-

nacionales legalmente vinculantes (reglas internacionales) o a través de la obtención de créditos o apoyos de los organismos financieros internacionales (infiltración política).

¿Cuáles fueron los impactos institucionales de la participación de la diplomacia mexicana en cada cumbre ambiental? En 1972 el interés ambiental interno no tenía bases fuertes, pues desde su origen la política ambiental mexicana recogió sólo una parte del problema —había nada más un organismo en la Secretaría de Salud dedicado a los problemas ambientales—, el relacionado con la corrección de los efectos ambientales de la estrategia de desarrollo, sobre todo en el área de la salud, los asentamientos urbanos y la contaminación generada por algunas actividades productivas. El interés ambiental al interior respondía de manera directa a la necesidad de desarrollo económico a través de un proceso reactivo.

El interés ambiental al interior en 1992 se reflejó dentro de la estructura institucional a partir de la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), creándose dentro de ésta dos organismos desconcentrados, tendientes a llevar a cabo la política ambiental de manera más integral e intersectorial: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

Ya en la administración que se inició en 1994 y con estos nuevos compromisos, el tema medioambiental se pasa a primer plano y se convirtió en secretaría de Estado, por lo que, tanto la Profepa como el INE pasan a formar parte de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). Así mismo se plantearon compromisos explícitos en Plan Nacional de Desarrollo (Gutiérrez, 2000: 114-115). Todo esto demostró un cambio de la visión gubernamental pues se incorporaron políticas ambientales más integrales. De las tres cumbres ambientales más importantes, la de Río ha sido la que en mayor medida marcó el parteaguas en la política ambiental mexicana. El interés ambiental al interior tenía que ver con la reciente apertura económica y la inminente incorporación de México en los bloques comerciales internacionales; de tal forma que esta cumbre impactó la política ambiental mexicana a través de dos procesos: uno reactivo (desde el interior) y uno penetrativo (desde la Agenda 21 de Río).

Con el paso de algunos años, el interés ambiental del Estado mexicano en 2000 se concretó a través del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, integrado de esta manera por prime-

ra vez, e incluía los programas operativos ambientales de sus órganos desconcentrados: como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional Forestal y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. La política ambiental planteada a partir del año 2000 buscó, teóricamente, ir más allá de un enfoque puramente ecológico al incorporar las implicaciones sociales y económicas del manejo de los recursos. A pesar de esto, fue evidente la marginalidad del tema pues no se vieron avances significativos en la materia, ya que no se logró integrar plenamente el manejo del desarrollo sustentable a nivel intersecretarial (entre secretarías de Estado, participación horizontal), ni la participación vertical fue la constante.

Durante y después de la cumbre JHO 2002, la participación mexicana se denotó mucho al exterior (propuesta de Países Megadiversos), pero al interior no se realizaron cambios sustantivos en la política ambiental, tanto que hubo una ruptura al interior de la Semarnat a mitad del sexenio de Vicente Fox, lo que reflejó la existencia de visiones contrastantes al interior del Estado mexicano respecto al manejo del tema ambiental. En ese momento, el interés ambiental al interior tenía que ver con la inercia de la política ambiental (desde los cambios realizados a partir de Río de Janeiro y sus promesas incumplidas) y con la necesidad de dar continuidad a los compromisos con los organismos internacionales, especialmente con los organismos financieros internacionales y los tratados comerciales. Así pues, al no presentar mayores cambios en la gestión ambiental durante y después de JHO, fue lógica la continuidad de los procesos reactivo y penetrativo como fuente internacional de la política ambiental nacional.

A manera de resumen, se pueden identificar dos procesos y cuatro mecanismos o fuentes para la puesta en marcha de la política ligada resultado de la práctica diplomática durante las tres cumbres ambientales:

- a) Proceso reactivo: es la reacción del Estado mexicano para ejecutar una política ligada en materia ambiental. Las fuentes que generan el proceso reactivo de la política ambiental ligada son:
  - La dependencia mexicana en el mercado global.
  - El discurso normativo internacional en el cual México siempre ha aportado.
- b) Proceso penetrativo: es la infiltración directa de un actor transnacional (organismos financieros internacionales o tratados de libre comercio) en el sistema político mexicano, resultado del interés del

Estado mexicano por integrarse a la llamada globalización económica a través de dos mecanismos de política ligada: los compromisos legalmente vinculantes (reglas internacionales) y/o a través de la obtención de créditos o apoyos financieros (infiltración política).

- Reglas internacionales: tratados, acuerdos, protocolos, o cualquier otro instrumento legalmente vinculante.
- Infiltración política: construcción de capacidad institucional a través de condicionalidad política y financiera de un actor transnacional.

## Conclusiones

La preocupación ambiental en la agenda internacional ha tenido cabida desde la segunda mitad del siglo xx; sin embargo, tres han sido las conferencias o cumbres internacionales más importantes en las que la humanidad se ha reunido con el objetivo de poner fin a la creciente problemática ecológica (Estocolmo 1972, la segunda en Río de Janeiro 1992 y la tercera en Johannesburgo en 2002). El tema ambiental, por ser un tema considerado en constante transformación, no vinculante, de baja política y con un tratamiento ad hoc, no ha permitido un *linkage* que impacte de manera positiva a la gestión ambiental nacional. La participación de México antes, durante y después de dichas cumbres, ha sido muy activa en su planeación, declaración e implantación.

Pero, ¿cuáles son los intereses que mueven al Estado mexicano para adquirir compromisos internacionales en un contexto nacional poco propicio para cumplirlos? Los intereses más fuertes que mueven al Estado mexicano a adquirir dichos compromisos internacionales son, por una parte, la dependencia mexicana en el mercado global, que plantea la necesidad de mostrar al exterior una imagen vanguardista de sociedad civilizada y ambientalmente no depredadora; y por otra, el interés de participar en el discurso normativo internacional, el cual da prestigio y vigencia a los principios pluralistas de política exterior del Estado mexicano.

En cuanto a la política ligada, se observa que los mayores resultados o mayores impactos han sido producto de un proceso reactivo, pues la dependencia mexicana en el mercado global (firma y entrada en vigor TLCAN, ingreso a la OCDE, préstamos del BM, firma del TLCUE) y el discurso normativo (participación mexicana en las tres cumbres) se

reflejaron en la adopción de criterios legales, institucionales y técnicos en la política ambiental mexicana, particularmente derivados de los acuerdos de la CNUMAD en 1992.

A pesar de lo anterior, en la realidad el gobierno de México ha hecho poco por llevar a cabo los compromisos internacionales en materia ambiental, y a diferencia del pragmatismo en la política exterior, la política interior resultado del *linkage*, ha presentado un avance lento en la construcción de capacidad institucional y normativa desde 1994, año en el que se presentó el mayor avance.

El pragmatismo de la política exterior mexicana en todos los ámbitos no ha garantizado la consecución de los compromisos internacionales resultado el *linkage* o la política ligada. Asimismo, el pragmatismo ambiental mexicano no ha ido acompañado de un interés ambiental sólido, integral y consensuado de los sectores involucrados, que permita sacar provecho de las negociaciones tanto a nivel internacional como nacional

## Bibliografía

- Adede, Andrónico O. (1995). *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*. México, DF: SRE.
- Baylis, John y Smith, Steve (1997). *The Globalization of World Politics*. Nueva York: Oxford.
- Bernstein, Steven & Cashore, Benjamín (2000). "Globalization, four paths of internationalization and domestic policy change: The case of Ecoforestry in British Columbia, Canada". *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 1 (Mar., 2000), pp. 67-69. Disponible en: [www.jstor.org](http://www.jstor.org). Consultado: octubre 2006.
- El País* (2004 enero-marzo). Disponible en: <http://www.elpais.es>.
- Glender A. & Lichtinger, V., (1994). *La diplomacia ambiental*. México, DF: FCE-SRE.
- Greenpeace España (2007). Disponible en: [www.greenpeace.org/espana](http://www.greenpeace.org/espana).
- Gutiérrez Nájera, Raquel (2000). *Introducción al estudio del derecho ambiental*. México, DF: Editorial Porrúa.
- Jiménez Hernández, Miriam (1998). "¿Puede generarse un régimen ecológico global? Reflexiones sobre un tema nuevo en la agenda internacional". Avance de investigación, México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- OCDE (1998). *Análisis del desempeño ambiental en México*. México, DF: OCDE.

- (2003). *Evaluación del desempeño ambiental México*. México, DF: Semarnat-OCDE.
- Rosenau, J. N. (1969). *Linkage Politics*. Nueva York: Free Press.
- Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del DF (1998). *Institucionalidad pública y políticas ambientales Explícitas e implícitas. El impulso de los años noventa*. Disponible en: [http://www.sma.df.gob.mx/acuerdos/CEPAL\\_01.html](http://www.sma.df.gob.mx/acuerdos/CEPAL_01.html).
- Semarnat (2006). Disponible en: [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx).
- Torres Ramírez, Blanca (1998). *México al fin de la Guerra Fría*. México, DF: Colmex.
- Vásquez, John A. (2002). *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos*. México, DF: Noriega Editores.
- Velásquez Flores, Rafael (1999). *Introducción al estudio de la política exterior de México*. México, DF: Editorial SRE.
- Yúnez-Naude, Antonio (1994). *Medio ambiente problemas y soluciones*. México, DF: Colegio de México.

# Unión Europea ¿el fin de la utopía?

Luis Miguel Masia Nebot  
Diana Angélica García Gutiérrez

Cuando el 13 de diciembre de 2007 los 27 países miembros firmaban el Tratado de Lisboa, parecía que se había logrado superar una vez más un escollo (otro) a los que la construcción de la integración europea parece estar condenada.

Hoy, a escasos cuatro años, el panorama europeo no solo *exhibe* retos importantes, sino que está presentando dos vectores de los que dependen la misma esencia de la Unión: la evolución real de la integración hacia un modelo integral que evite las diferencias, o al menos, en materia de política económica y social, y en el replanteamiento de un estado de bienestar que parece inviable en un mundo cada vez más competitivo.

Los últimos problemas de la Unión habían sido fundamentalmente de tipo político: la difícil incorporación de los últimos 12 miembros no sólo había casi duplicado el tamaño de la Unión, sino que exigía cambios institucionales profundos basados en nuevas mayorías, sobre todo en ajustes económicos; y la diversidad en la percepción de la profundización de la integración política de la Unión.

A escasos cuatro años del último gran Tratado, la realidad de la Unión está cambiando radicalmente, porque la economía que fue origen y primera finalidad, está poniendo de manifiesto que la integración es más fácil cuando las finanzas son favorables.

El lema de la Unión Europea: “Unidos en la diversidad”, fue usado por primera vez en el año 2000. En aquel entonces, la Unión Europea se ostentaba como la referencia inevitable frente a cualquier proyecto de integración y cooperación internacional, frente a una América Latina ahogada en una falta de compromiso político y con grandes deficiencias en su sistema jurídico e institucional. Hoy, a 11 años de la adopción de este lema, ha quedado expuesto que su principal enemi-

go es justamente la falta de una identidad política común en Europa que soporte las decisiones de la política monetaria de la Unión.

Schumann, Monet y Spinelli fueron los creadores de lo que desde hace poco más de 50 años se convertiría en uno de los experimentos políticos más extraordinarios a nivel internacional hasta la fecha. Ellos se postularon como idealistas de una integración con una finalidad social y política, de cooperación y bienestar, pero basada en la cooperación industrial y económica como primeros eslabones.

La tesis principal de esta primera fase económica sería que el interés comercial o de trabajo en común de políticas energéticas iba a incentivar a que los europeos, acostumbrados a la rivalidad regional, superasen odios atávicos y encontrasen la excusa perfecta para enfrentar los retos que un mundo dividido y una economía más compleja y competitiva planteaban.

La II Guerra Mundial derivó en el fin de un mundo eurocéntrico y exigió la colaboración entre los enemigos para la supervivencia del continente. Hoy el reto es diferente pero de magnitudes similares, la renovación equivale a la permanencia o no en las élites mundiales.

Colocar la producción y distribución del carbón y el acero bajo reglas comunes, aplicadas por un órgano de administración supranacional, generaría intereses compartidos y solidaridad tan profunda y crucial para la economía que llevaría a la integración gradual de todos los demás aspectos económicos y, en una siguiente etapa, a cualquier otra actividad clave del Estado como la política exterior y de defensa.<sup>1</sup>

Los Tratados de París, Roma, Maastricht, Lisboa, entre otros, fueron todos ejercicios en diseño institucional, en donde los Estados miembros crearon las organizaciones comunitarias y acordaron sus roles y competencias. Los primeros, firmados hace más de 50 años, trataban de disimular la ambición secreta e implícita de conseguir una Europa integrada, unida, que propiciase un verdadero crecimiento económico y social como lo establece el preámbulo del Tratado de la CECA.

El integracionismo, la idea progresiva de que entidades técnicas y tecnocráticas supranacionales serían las que fueran solucionando los problemas comerciales, energéticos e industriales de diversos países

---

1. Pistone, Sergio (2010). "The federal perspective in the Schuman Declaration" (1ª parte). *The New Federalist*. EU. Disponible en: <http://www.thenewfederalist.eu/The-federal-perspective-in-the-Schuman-declaration-Part-1>. Consultado: 08 de noviembre de 2011.

tradicionalmente rivales, se convirtió en uno de los pilares básicos de la entonces Comunidad Europea. Es por ello que las políticas de la UE se perciben como portadoras de un fuerte componente social y de cohesión territorial.<sup>2</sup> La excusa de la economía iba a unir a los pueblos.

La otra gran columna del integracionismo europeo era la de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La idea del Welfare State inspirada en los países nórdicos se ha venido implementando como uno de los sellos característicos de la Unión. El núcleo del modelo social nórdico o escandinavo está basado en un *universalismo*, el cual busca optimizar la capacidad de la sociedad para manejar sus problemas así como enriquecer e igualar las condiciones de vida de los individuos y las familias. Los ciudadanos deben tener un bienestar creciente basado en un progresivo aumento de las garantías individuales y los derechos sociales, conforme al nivel que la economía lo permita. Sin embargo, una de las principales críticas de este modelo ha sido el alto grado de financiamiento que requiere para su sustentabilidad.

En el caso de una entidad supranacional como la UE, los cambios en la estructura demográfica han repercutido en la estructura y manejo de la política social a nivel europeo. Si bien es cierto que las variaciones de la estructura demográfica entre los Estados miembros no implican un reto en el esquema presupuestario de la política social europea, es indudable que se avecinan fuertes conflictos en cuanto a la distribución del gasto entre los diferentes sectores de la política social europea.<sup>3</sup>

Después de la primera ampliación en los años setenta, la Comunidad Europea se conformó de países que representaban los tres principales modelos de bienestar social: por un lado Dinamarca representaba el modelo “escandinavo”, Gran Bretaña e Irlanda al modelo “anglosajón”, mientras que los seis Estados miembros originales conformaban el modelo “continental”. Las ampliaciones mediterráneas de los años ochenta, así como la ampliación hacia el norte del decenio de 1990, incrementaron la heterogeneidad de las visiones sociales dentro

- 
2. Perez Carrillo, Elena (2010). “Europe before the financial crisis. The European recovery plan and the main European policies to stand against the crisis”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 10. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46542010000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46542010000100009&script=sci_arttext). Consultado: 08 de noviembre de 2011.
  3. Greve, Ben (2007). “What Characterize the Nordic Welfare State”. *Journal of Social Science*, 3 (2): 43-51, 2007. Disponible en: [http://ruc-dk.academia.edu/BentGreve/Papers/683550/What\\_Characterise\\_the\\_Nordic\\_Welfare\\_State\\_Model](http://ruc-dk.academia.edu/BentGreve/Papers/683550/What_Characterise_the_Nordic_Welfare_State_Model). Consultado: 08 de noviembre de 2011.

de la Unión Europea. Estos grupos de países difieren no sólo en sus niveles promedio de captación tributaria y gasto social, sino por el lado de los ingresos en los pesos relativos de diversos impuestos y contribuciones a la seguridad social; y por el lado del gasto en términos de las transferencias sociales y servicios sociales.<sup>4</sup>

El desempleo se convirtió en el objetivo de las políticas europeas con el fin de incrementar la eficacia del mercado laboral y la inversión en recursos humanos, y por ende incentivar el avance hacia la actual unión monetaria y la moneda única. En este contexto, emergieron las políticas públicas de evaluación de la necesidad de capital humano, al declararse que el objetivo esencial de la educación era la capacitación de los individuos para ocupar un puesto en el mercado laboral. Para ello, el sistema educativo debe transmitir y desarrollar todas las cualificaciones que necesite un trabajador para ocupar adecuadamente un puesto de trabajo.<sup>5</sup>

Actualmente, la mayoría de los Estados miembros enfrentan fuertes presiones económicas para emplear sólo aquellas estrategias de desregulación competitiva y reducciones impositivas con el fin de atraer o retener inversiones, que de otra forma pudieran buscar establecerse en otros lugares con menores costos de producción y mayores incentivos fiscales. Del mismo modo, los sindicatos se ven obligados a aceptar condiciones salariales y laborales menos atractivas con el fin de salvaguardar sus actuales trabajos. A la par de estas acciones, los Estados de Bienestar se han visto en la necesidad de reducir los beneficios y de establecer un mayor número de filtros en los servicios y transferencias sociales con el fin de frenar la inmigración de clientes potenciales de bienestar social.

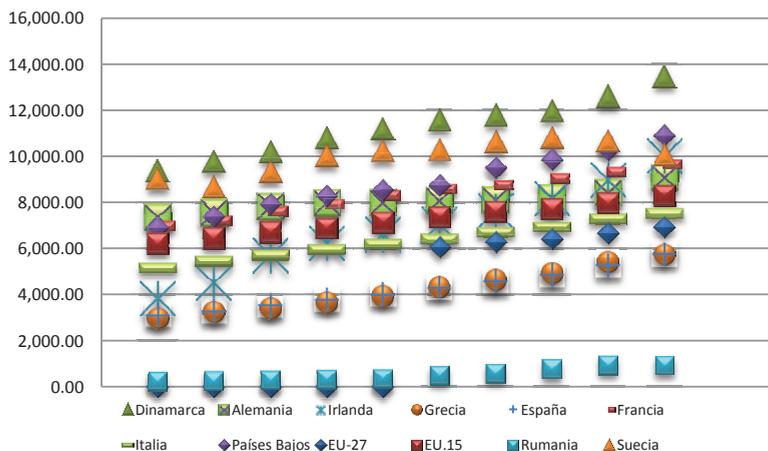
Giddens, tras la caída del muro, simplifica ambas tareas planteando su *tercera vía* (que por intuitiva y evidente que pareciera, con anterioridad a Gorbachov hubiese sido difícilmente imaginable): una política basada en una economía liberal y un Estado social, es decir, el mercado produce crecimiento económico, crea riqueza. Ocurre que

---

4. Scharpf, Fritz W. (2000). "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity". Columbia International Affairs Online. Disponible en: <http://www.ciaonet.org/wps/scf09/scf09.html>. Consultado: 09 de junio de 2004.

5. Brunet, Ignasi & Pastor, Inma (2003). "Tercera vía, Comisión Europea y Estrategias de Empleabilidad". *Revista Andaluza de Ciencias Sociales Anduli*, núm. 3. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1973117>. Consultado: 18 de noviembre de 2011.

## Comparativa de gasto en políticas sociales 2000-2010 (Euros por habitante)



Fuente: propia (2011). Elaborada a partir de datos obtenidos en Eurostat Comisión Europea. Social Protection Expenditure, 28 de octubre de 2011. Disponible en: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>. Consultado: 18 de noviembre de 2011.

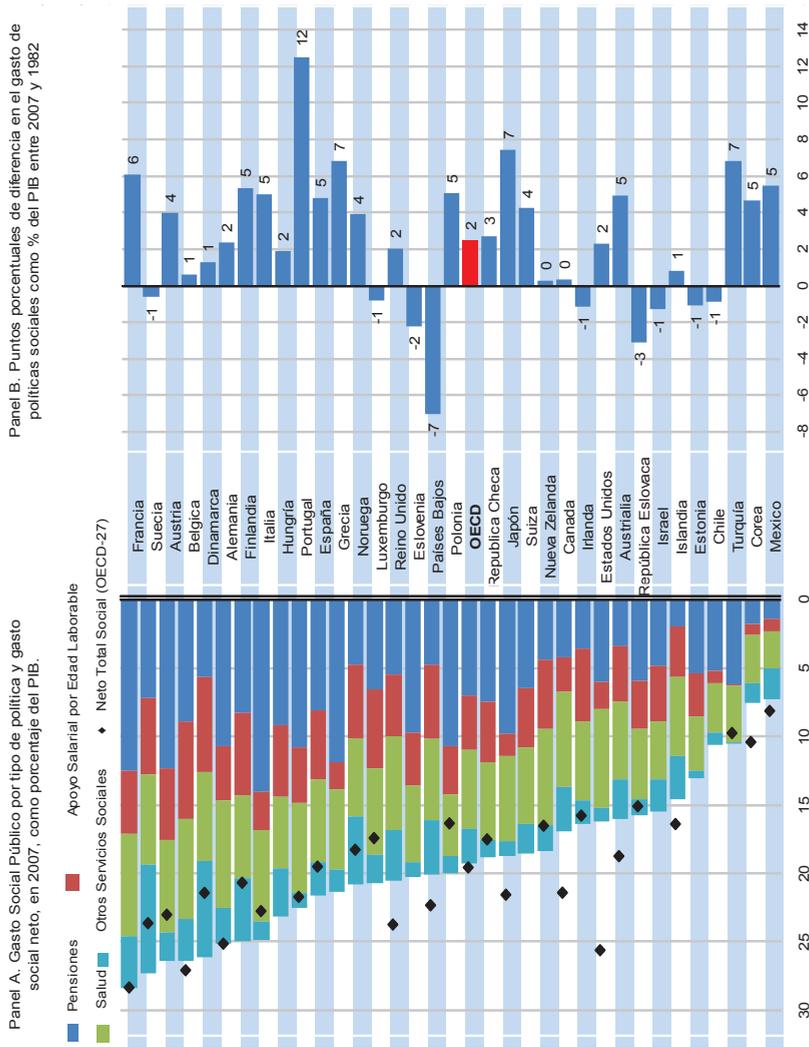
el problema radica en cómo hacer para que tal riqueza llegue a más personas. La vieja idea de que es imperativo distribuir la riqueza sufre ahora una apostilla: no sólo es importante distribuirla, para hacerlo, resulta obligatorio generarla.<sup>6</sup> La sencillez del modelo permitió un éxito veloz de la implementación del sistema.

La gobernanza global comunitaria tenía la encomienda de elevar la calidad de vida de sus ciudadanos como uno de los verdaderos signos de identidad básica, como un elemento definitorio, ontológico, de la europeidad. Los ciudadanos de los países miembros podían sentirse o no europeos, pero en ningún caso podían pensar en la renuncia a los derechos (o privilegios) adquiridos. El sueño europeo de Rifkin<sup>7</sup> pa-

6. Vilain, Roger (2006). "Un acercamiento a la 'Tercera Vía' de Anthony Giddens", *Kaleidoscopio*, vol. 4, núm. 7, enero-junio, 2007. Disponible en: [http://kaleidoscopio.uneg.edu.ve/numeros/k07/k07\\_art08.pdf](http://kaleidoscopio.uneg.edu.ve/numeros/k07/k07_art08.pdf), Consultado: 19 de noviembre de 2011.

7. Rifkin, Jeremy (2004). *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*. Barcelona: Paidós, 523 p.

# Mayor gasto social público en la mayoría de los países desde 1980

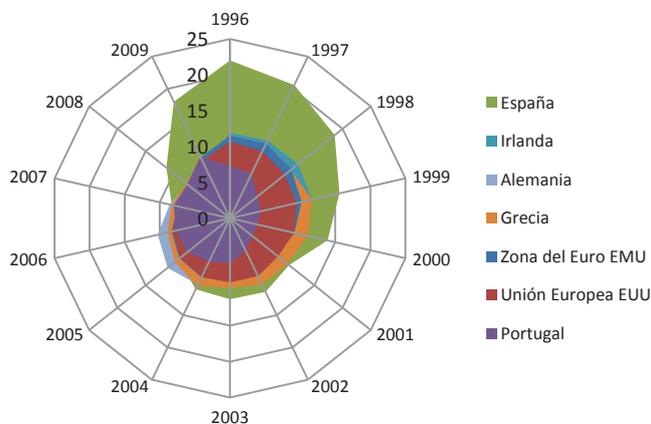


Fuente: OECD (2011). Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators. Disponible en: [www.oecd.org/els/social/indicators/SAG](http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG). Consultado: 14 de noviembre.

rece que sólo puede existir si se garantiza una economía sumamente excedentaria.

Más allá de la quiebra de Lehman Brothers y las especulaciones financieras, es necesario situar la presente crisis económica en un contexto histórico económico, social y cultural en Europa, en el cual se han acumulado diversas variables económicas, políticas y sociales durante los últimos 20 años que han llevado a la saturación del mercado y la fuerza laboral, dando como resultado la actual crisis económica. Los bajos índices de natalidad dieron como resultado en una fuerte caída de la fuerza laboral joven que pudiera impulsar la innovación, empujar hacia nuevos desarrollos tecnológicos e incrementar la eficiencia de la producción.

Evolución del desempleo total (% de la población activa)



Fuente: propia (2011) con datos obtenidos del Banco Mundial (2011). Desempleo total (% de la población activa). Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Consultado: 20 de noviembre de 2011.

Estos factores socioeconómicos ocasionaron también la erosión de la ventaja comparativa europea en el mundo, particularmente en el área de la manufactura, incrementando así los costos de pensiones y seguridad social al contar con una población más vieja, menos disponibilidad de fuerza laboral capacitada y menores ventajas comparativas

en términos de los costos de producción de bienes y servicios en un mercado global altamente competitivo.<sup>8</sup>

Sin embargo, para la fecha en la que el Tratado de Lisboa se estaba firmando, ya había iniciado el verdadero monstruo al que la Unión debe de enfrentar en la actualidad: una crisis económica derivada de políticas de algunos de los países miembros, y que se ha convertido en el doble cáncer de Europa, tanto para el proceso de integración como para la subsistencia del estado de Bienestar.

## **Crónica de una muerte anunciada**

La apuesta del euro se convirtió en el mayor hito a nivel de integración europea. La moneda no sólo implicaba uno de los sacrificios máximos desde el punto de vista nacionalista, sino que exigía a los gobiernos de los Estados miembros el cumplimiento de duras medidas de control de la deuda, el déficit público, o la fluctuación monetaria.

Los integrantes del euro además debían sacrificar su política monetaria, quedando sus Bancos Centrales relegados a la parte de supervisión de entidades financieras y de estudios monetarios. Uno de los principales beneficios de participar en la unión monetaria, especialmente para países como Grecia, España, Portugal e Italia que en su momento tenían una historia con respecto a sus altas tasas inflacionarias, era la credibilidad obtenida de la eliminación del problema de la tendencia inflacionaria de una política monetaria discrecional.

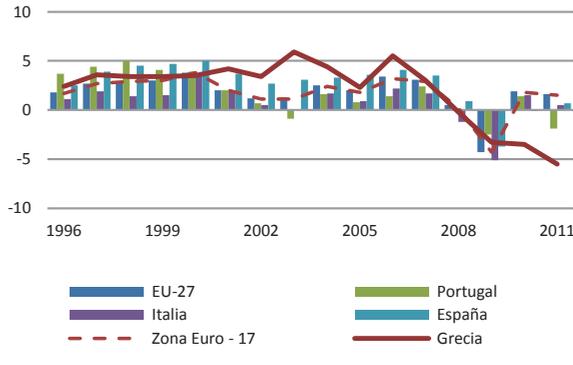
Varios países sufrieron por tratar de alcanzar las condiciones exigidas por el Banco Central europeo. Grecia fue el último país en incorporarse (UE-12), y definitivamente se utilizó un criterio “más flexible” para admitirla en el club. Cuando la Unión Monetaria arrancó en 1999, Grecia era el único país de la Unión que no tenía permitido su acceso a la zona euro al no cumplir con los criterios de Copenhague, sin embargo, ¿cómo es posible que tan solo dos años después el Consejo Europeo hiciera pública su decisión de admitir a Grecia en la eurozona?

---

8. Samuel, John (noviembre, 2007). Erosion of the European Economy? Info change governance. Disponible en: [http://infochangeindia.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=8930](http://infochangeindia.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=8930). Consultado: 17 de noviembre de 2011.

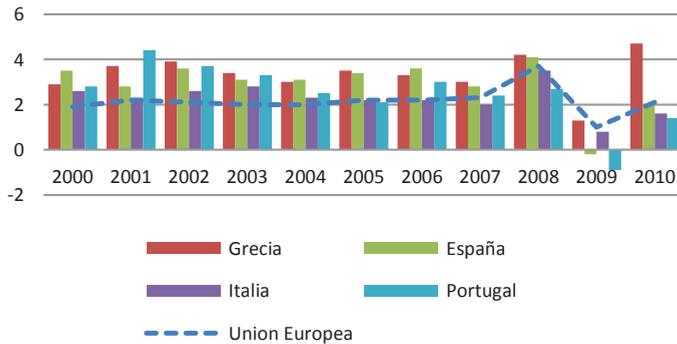
El euro ha representado durante estos años la fortaleza de Europa, la moneda que pretendía retar internacionalmente la hegemonía del dólar y encontrar el máximo nivel de integración monetaria en Europa.

Tasa de crecimiento del PIB real (% de variación anual)



Fuente: propia (2011) con datos obtenidos del Banco Mundial (2011). Crecimiento del PIB % anual. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Consultado: 20 de noviembre de 2011.

Tasa de crecimiento de la inflación anual



Fuente: propia (2011) con datos obtenidos del Banco Mundial (2011). Crecimiento del PIB % anual. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Consultado: 20 de noviembre de 2011.

En su momento la Comisión y el Consejo supusieron que, si lo-  
graban que los países sacrificasen su política monetaria a favor de la

tecnocracia de la Unión, se iba a generar menor inflación y un uso apolítico de las finanzas.

El *aparente éxito* del euro se manifestó por un lado en la rápida incorporación en la vida económica y social de los europeos, y pronto se contagió un relativo optimismo con el fortalecimiento de su moneda. Los principales efectos positivos para los países mediterráneos que formaban parte de la eurozona eran por un lado: el crecimiento de la credibilidad financiera al disminuir el riesgo de grandes fluctuaciones inflacionarias, lo cual por ende provocó un crecimiento en el volumen del comercio y la inversión extranjera directa; y dado que las tasas de interés se redujeron, y la economía se percibía más estable, la obtención de recursos del mercado nacional e internacional se volvía mucho más sencilla debido principalmente a la garantía y apoyo del Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.<sup>9</sup>

Por otro lado hubieron voces críticas, la transición a la moneda única implicó dos males subyacentes: el blanqueo de capitales, particularmente en los países del sur de Europa, y una inflación oculta en el famoso “ajuste” de las monedas, que generó un alza de precios que no aparecía en los indicadores.

Adicionalmente, la adopción de la moneda única encontró con un regalo perverso: el éxito internacional del euro llevó aparejada una continua valoración de la moneda. En el 2002, el año de su puesta en circulación, un euro llegó a costar 7.96 pesos, y hoy, diez años después, está a 18.26, más del doble de su valor inicial.

El último factor, que en su momento parecía independiente y actualmente es clave, fue el fracaso de la integración política. La fallida Constitución Europea, donde aparecieron las viejas cuestiones políticas que Giddens creía que se iban a superar, ha tenido mayores repercusiones de las esperadas.

Por otro lado, el segundo gran tema a analizar es si el Estado del Bienestar europeo es una herramienta realmente sustentable y sostenible en la economía actual. La crisis de Europa ha sido centrada en el omnímodo y difuso papel de “los mercados”. El argumento parece totalmente smithsoniano, la mano invisible que aqueja la situación de las economías europeas afectadas por la macro crisis internacional del

---

9. Gündođdu, Burak & Girban, Orkun (2006). Greece Integration to EMU and Lessons for Turkey. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. Disponible en: [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/B\\_Gundogdu-O\\_Girban.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/B_Gundogdu-O_Girban.pdf). Consultado: 20 de noviembre de 2011.

sector de la construcción que atrajo la crisis del sistema financiero y es la que lleva a la debacle global. Sin embargo, en Europa hay que hacer un análisis más profundo y que atañe tanto a la política industrial como al sistema del Estado de bienestar, cada vez más garantista y profundo, pero que debe encontrar el sustento en una economía competitiva.

Desgraciadamente parece que la economía europea no es tan robusta como se esperaba, que el paso hacia la economía del conocimiento parece que sólo se ha dado en su primera fase: trasladar la mayor parte de la industria manufacturera a países emergentes (particularmente asiáticos) sin que haya llegado para todo el beneficio de las industrias intensivas en capital intelectual.

Sin una base económica firme, el Estado de bienestar se convierte para la Unión en lo que es para el resto del mundo: un lujo. El problema es que es más difícil desacostumbrarse a los lujos que asimilarlos.

## **El primer vector: la liebre y la tortuga**

A finales de los años ochenta, el político Maurice Duverger describía en su libro *La liebre liberal y la tortuga europea* como la velocidad de las políticas del liberalismo económico en el seno de las entonces Comunidades Europeas, se imponía frente a las medidas orientadas a una verdadera cohesión entre los pueblos, naciones y regiones que las integraban.

A mediados de los años noventa ya se anticipaba la necesidad de que la economía estuviese en manos de técnicos, no de políticos, en tanto que los factores de control financiero, monetario, fiscal o macroeconómico no debían depender de los vaivenes de la política.

Así, a nivel internacional, se consiguió que los cargos de los responsables de las políticas monetarias sean por periodos más largos que los tiempos políticos, y que se lleguen a consensos suficientes para que los ocupen técnicos.

El euro se concibió en este sentido, con un referente integrador y tecnocrático: el Banco Central Europeo, sin embargo la política económica seguía fluyendo de forma política y contradictoria en los diferentes países miembros.

Por eso, no es de extrañar el resultado del euro en relación con las crisis económicas de los Estados miembros: se ha conseguido que

todos los países entiendan las repercusiones de los excesos o defectos de sus políticas pero no se ha asumido la corresponsabilidad que esto lleva implícito.

Las dos corrientes internas más fuertes dentro de los europeístas son los que abogan por la Europa unida políticamente y la de los que pretenden limitarla a un espacio comercial común.

La creación del euro y el fracaso de la Constitución colocaron a la Unión en un punto intermedio que es cómplice de la actual crisis: el euro llevó más allá a Europa, la lanzó a un nivel de integración inédito en el mundo; pero la política monetaria sólo es una parte de las políticas económicas que quedaron todavía en manos de los gobiernos de los países miembros sin que éstos hayan generado niveles de corresponsabilidad política.

Ciertamente el BCE tiene un alto grado de poder al controlar el tipo de cambio del euro y restringir las políticas monetarias e impedir la inflación vía generación de moneda, pero la posibilidad de endeudarse, de generar políticas subvencionadas o de administrar el déficit público de la manera que consideren más conveniente sigue siendo facultad de los Estados.

La integración parcial a la que se ha llegado tiene el efecto perverso de ser suficientemente intensa como para interrelacionar las economías europeas de forma que las crisis nacionales se conviertan en catástrofes europeas, pero no ser suficientemente profunda para que las políticas públicas y particularmente el gasto público de los países miembros tenga un principio de corresponsabilidad.

En estos momentos, en Europa habría sido necesario que liebre y tortuga hubiesen llegado juntas a la meta del euro, y las finanzas públicas corresponsables para garantizar el éxito del sistema.

## **El segundo vector: ¿realmente es viable la tercera vía?**

Giddens parte del presupuesto que dos posturas ideológicas contrapuestas: el conservadurismo moral y liberalismo económico por un lado, y el liberalismo moral y socialismo económico por otro, podían encontrar puntos en común y resolver las diferencias que habían desgarrado no solo Europa, sino al mundo, por más de medio siglo.

El planteamiento se sustentaba en que realmente se podía incentivar una economía competitiva basada en el liberalismo económico,

que generara una prosperidad suficiente para ser posteriormente repartida de manera justa y solidaria con los ciudadanos más desfavorecidos. Esto implicaba una política económica y productiva liberal con el desarrollo de un Estado social.

La economía europea funcionaba a pesar de la situación política en Europa, ya había superado la crisis del petróleo y se estaban viendo los frutos de la abundancia de la integración. Como en el periodo de entreguerras, la economía de la postguerra fría fue de crecimiento y generación de riqueza, y estaba basada en un modelo de competitividad, en parte heredado de la supremacía europea del siglo XIX, en parte anticipado de las nuevas tendencias de la economía mundial basadas en la moda, la tecnología y, siguiendo a Castells, los albores de la economía del conocimiento.

Este sistema excedentario pudo proveer de manera creciente a las economías europeas, partiendo del modelo nórdico del Estado de bienestar, una atención creciente a sus ciudadanos en forma de sanidad, educación, obras públicas y subsidios a los más desfavorecidos (particularmente desempleados y jubilados).

Realmente la tercera vía podía funcionar, y no sólo le sirvió de receta al líder laborista Tony Blair para desbancar el poderío tory de casi 20 años basado en el miedo a una izquierda antiempresarial, sino que se puso de moda entre los líderes políticos europeos.

A pesar de los orígenes de izquierdas o derechas, en la década de los noventa y aún hoy, la mayor parte de políticos se autodenominan de centro, y sostienen programas basados en esta filosofía *giddensiana*.

No obstante, debemos hacer notar que una de las premisas para el acercamiento ideológico entre dos partes es que la situación económica de la Europa de los años ochenta era de bonanza. La posibilidad de llegar a acuerdos entre empresarios y obreros era una oportunidad demasiado grande para echarla a perder. Irlanda fue el paradigma de la tercera vía y de la economía del conocimiento, Giddens y Castells juntos y llevados a la práctica, pasando de ser uno de los países más pobres de la Unión, a convertirse en el milagro o el tigre celta.

Europa no estaba preocupada por que los chinos, con sus 1,200 millones de bocas por alimentar, se llevaran la producción de parte de la industria ligera puesto que era beneficioso para los consumidores europeos y los productores chinos.

Los sistemas proteccionistas del Estado del bienestar financiados por una economía excedentaria podían ofrecer más, y la misma Unión

Europea, inspirada en el modelo sueco, decidió diferenciarse ante el mundo como un modelo de éxito social y económico. La Unión se jactaría de superar el modelo de Giddens y demostraría que empresa y sociedad podían ir de la mano.

## **El fin del sueño**

Todos recordamos el 11 de septiembre del 2001 como una fecha que cambió el mundo y de la que se derivaron incontables efectos políticos, económicos y sociales que aún se arrastran en la actualidad. No muchas personas saben que tres meses más tarde se producía un hecho probablemente de igual o mayor trascendencia en el mundo: la incorporación de China a la OMC.

A partir de entonces, la economía china ha venido creciendo 10% anual, aun en los años de crisis, lo que equivale que simplemente desde aquel momento ya ha duplicado su valor en términos totales.

Los chinos manufacturan y venden, manteniendo su moneda a bajo coste y compensando la subvaluación con la compra de divisas extranjeras (especialmente emisiones de deuda estadounidenses y europeas), los europeos compran y se endeudan, con un euro y una libra esterlina muy apreciadas que les permite comprar bien en todo el mundo, pero les pone el reto de exportar, puesto que tienen que justificar el mayor costo de sus mercancías con valores adicionales. La comunión entre izquierdas y derechas en Europa dio paso a la alianza entre compradores y vendedores a nivel internacional.

Europa decidió convertir su economía en menos industrial y más importadora, pensando que el valor generado por sus empresas a través de las marcas, la tecnología y la moda iban a permanecer en el viejo continente.

Sin embargo, los chinos están demostrando ser maestros en el juego que los occidentales pretendimos enseñarles, y actualmente también se produce tecnología, marcas y moda que están empezando a competir en el mercado global.

La Unión Europea triunfante y excedentaria se desindustrializa con demasiada facilidad, los inmigrantes, deseosos de poder recibir las migajas del sueño europeo, están dispuestos a aceptar determinadas humillaciones, que definitivamente son mucho mejores a las carencias de sus lugares de origen. Los europeos empiezan a permitirse

el lujo de no aceptar determinados trabajos a pesar del aumento del desempleo.

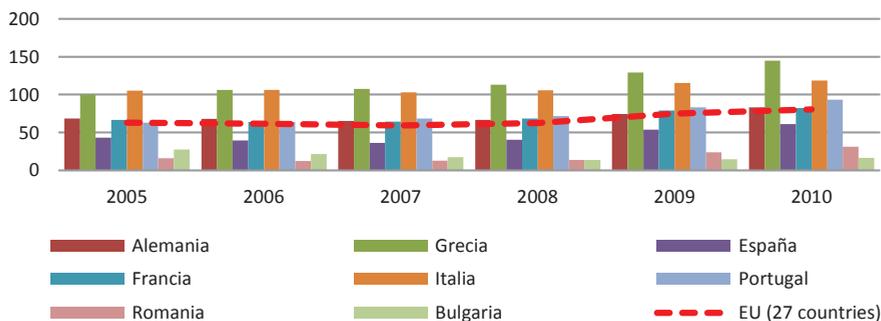
Definitivamente la crisis económica del 2007, la famosa crisis Ninja de EU llega a Europa y afecta a la banca. En España, un sector de la construcción hiperespeculativo detona y empieza la primera parte de la crisis europea, la crisis de los mercados, la crisis global, la que exige el intervencionismo del gobierno en la economía y que el dinero público rescate la mala fortuna o mala gestión de los intereses financieros privados.

La crisis que subyace, la que hoy día es la estructural, ha calado profundamente en un continente absorto en sí mismo, es la de su sistema económico y social. La que exhibe que el sistema productivo de Europa no es lo suficientemente competitivo como para asumir los costes sociales que pretende.

En este caso, la liebre social fue más rápida que el cangrejo económico. Mientras que la sociedad europea acumulaba, sin ser consciente de ello, derechos cada vez más parecidos a privilegios; las empresas perdían en muchos casos la competitividad requerida frente a su competencia global.

Es paradójico que los países en la crisis actual de la UE sean los llamados PIGS (Portugal, Grecia España y la I nos sirve tanto para Irlanda como para Italia), los cuales no son los países más pobres de la Unión, pero parece que sí los más endeudados.

Deuda total (% del PIB)



Fuente: propia (2011). Elaborada a partir de datos obtenidos en Eurostat Comisión Europea. General Government Gross Debt, 23 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina225>. Consultado: 25 de noviembre de 2011.

En el caso de los últimos países adheridos al club europeo, como son Rumania o Bulgaria, nos encontramos con finanzas públicas más saneadas y un sistema económico y financiero más fuerte que está pudiendo enfrentar los embates de la crisis mejor que otras potencias económicas.

La respuesta es simple: su tejido empresarial todavía está consciente de su necesidad de ser competitivo y su tejido social todavía no se acostumbra a los beneficios que el europeo más tradicional considera un derecho.

Para Europa occidental, el poder premiar a sus ciudadanos con dinero por tener hijos, el garantizar escuelas a menos de determinada distancia aun cuando no sean imprescindibles, hacer carreteras de cuatro carriles a municipios pequeños, construir aeropuertos aun cuando haya menos de 100 pasajeros al mes<sup>10</sup> (como por ejemplo los aeropuertos españoles de Madrid-Cuatro Vientos y Albacete, los cuales registraron un tráfico de pasajeros en octubre de 2011 de 25 y 139 pasajeros, respectivamente), poder ofrecer toda la gama de servicios médicos innecesarios a localidades pequeñas, o garantizar subsidios de desempleo que se convierten en herramientas más atractivas que tener un empleo, se han convertido en derechos inalienables, cuya pérdida suscita una indignación militante, casi comparable a las hambrunas africanas o al abuso laboral asiático.

## El “efecto petaloudas”

Si el batir de las alas de una mariposa en Tokio dio origen al concepto de interconexión causal global, en este caso la mariposa griega (*petaloudas*) ha generado el replanteamiento profundo del sistema de interconexión económico europeo.

El principal problema es que esta caótica tragedia griega puede afectar a todos los bancos europeos y los fondos de pensiones que han dado crédito a Grecia, y por ende causar un pánico bancario aún mayor. La primera acción correctiva para evitar un contagio sería conge-

---

10. Tráfico de Pasajeros, Operaciones y Carga en los Aeropuertos Españoles, octubre 2011. Dirección de Operaciones y Sistemas de Red. Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. Disponible en: [http://www.aena-aeropuertos.es/csee/Satellite?Language=ES\\_ES&pagename=estadísticas](http://www.aena-aeropuertos.es/csee/Satellite?Language=ES_ES&pagename=estadísticas). Consultado: 22 de noviembre de 2011.

lar los créditos de Irlanda, Portugal, España e Italia. En caso contrario, el escenario más lógico ante la ausencia de Bancos Centrales de cada Estado miembro, sería la fuga de instituciones bancarias hacia mercados menos riesgosos (como Alemania) en cuestión de horas.

Durante gran parte del 2011, el dilema del primer ministro Papandreu ha sido si enfrentarse a la Unión Europea y no pagar la cuantiosa deuda griega que asciende a unos 360 mil 300 millones de euros, es decir 165.3% de su PIB y de los cuales tan solo 65 mil 166 millones de euros corresponden al fondo de rescate de la eurozona y el FMI, pidiendo sobre moratorias y más préstamos al BCE; o enfrentarse a sus ciudadanos y tomar medidas impopulares de reducción de la deuda, restricción del Estado del bienestar y del sistema funcional griego y así lograr cumplir con los plazos de pago establecidos en los cuales Atenas tendría que cubrir alrededor de 14 mil 800 millones de euros para el 2011, 39 mil 700 millones en 2012, 37 mil 600 millones en 2013 y 60 mil 200 millones en 2014.<sup>11</sup>

Durante todo el año, Papandreu ha estado navegando entre dos aguas, tratando de evitar como su compatriota Ulises a Escila y a Caribdis; intentar no tomar decisiones impopulares y de ganar tiempo con sus compromisos europeos. Tres moratorias del pago fueron suficientes para que una cansada canciller alemana, asediada por sus propios conciudadanos y problemas, pusiera un límite a la situación. La ausencia de decisión del dilema de Papandreu se convirtió en el dilema de Merkel y de toda la Unión: seguir esperando una respuesta de austeridad de Grecia o realmente reconocer el fracaso del sistema monetario europeo.

El dilema griego se salda con la dimisión de Papandreu y la conformación de un gobierno de unidad nacional a cargo del economista tecnocrático Papadimos.

La respuesta es clara: ante la posibilidad de que Europa se rompa, los líderes europeos fuerzan al gobierno griego y le imponen un cambio. En esencia los mercados y la Unión Europea se imponen al sistema democrático griego, ahogado en sus propias y enormes contradicciones.

---

11. Martes 22 de noviembre de 2011. "Deuda Griega llega a 165% del PIB en septiembre". *El Universal Online*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/810546.html>. Consultado: 25 de noviembre de 2011.

Y nuevamente el efecto *petaloudas* opera: semanas después dimitió el primer ministro italiano Berlusconi, cuyo gobierno, en este caso conservador, tampoco ha sabido o podido satisfacer la cuadratura del círculo entre Europa, la economía y los derechos de sus ciudadanos; días más tarde, el gobierno del socialista español Zapatero recibe el castigo electoral más grande desde los tiempos de la democracia y tiene que dar paso a un gobierno de signo contrario, avalado por una mayoría de españoles cansados de la falta de respuestas a una crisis que parece endémica.

La constante es que parece que los colores de los partidos políticos palidecen, no ante una tercera vía, sino ante la necesidad de que los técnicos tomen en sus manos la economía y traten de salir de la crisis. Con medidas, aunque sean impopulares.

Los líderes europeos, al menos los que hoy sobreviven, confían que el que ponga orden en las economías de los PIGS va a garantizar la supervivencia de la Unión, de cierta forma manifestando que el sacrificio de unos cuantos salvará al grupo.

Angela Merkel se ha convertido de facto en la policía económica de Europa, y más allá, en la verdadera *policy-maker* del continente, aun en los gobiernos internos de los países miembros. El fracaso de la constitución que quería unificar políticamente a la Unión ha llevado a que los líderes de Francia y Alemania hayan intervenido de facto en la política nacional.

Las contradicciones y paradojas que siempre han alimentado la construcción de un espacio común se están intensificando, derivadas de la falta de comprensión europea tanto de su realidad interior como del contexto global.

## **Lecciones de ida y vuelta**

El 28 de noviembre del 2011, por primera vez en la historia un director (en este caso directora) del FMI llegaba a un país latinoamericano no a imponer recetas de austeridad y disciplina económica, sino a reconocer y pedir que se enseñen lecciones aprendidas.

Tradicionalmente, el FMI había otorgado préstamos a Latinoamérica después de ejercer severas presiones para obtener políticas neoliberales de reducción del déficit y del gasto público, y aplicar respuestas basadas en la reactivación de las exportaciones y el fomento de la com-

petitividad empresarial. Argentina, Colombia y por supuesto México, habían sido sus clientes frecuentes que parecían niños díscolos ante las enseñanzas de una economía occidental eficiente y austera.

Hoy Lagarde llega a México a felicitarlo por su macroeconomía carente de sobresaltos, espartana en la deuda y relativamente mesurada en el gasto, a solicitar que comparta su experiencia con los países europeos. Sólo Italia acaba de solicitarle 6,000 millones de euros, y probablemente apenas sea el principio de las necesidades europeas.

¿Cuál puede ser la diferencia entre Europa y América? Desgraciada o afortunadamente, las recetas del FMI fueron acogidas en nuestros países de forma sumisa, y nuestras sociedades aceptaron con dignidad y estoicismo los recortes, devaluaciones y quiebras derivadas del efecto tequila o el efecto samba.

En Europa, las nuevas generaciones, sobre todo las de los países del sur, no están acostumbradas a los ajustes económicos tras más de 20 años de crecimiento económico sostenido avalado por los fondos europeos y reconocidos por un sistema social que se ha desarrollado de forma mucho más intensa que la generación de riqueza.

El *Welfare State* no se percibe como una oportunidad, sino como un derecho inalienable, y las medidas de austeridad no son comprendidas por una población acostumbrada con excesiva rapidez a lo bueno.

Paralelamente, el crecimiento económico que se dio en Latinoamérica ha derivado tanto de una incorporación progresiva e intensa a la industrialización, como por una reactivación del valor de los bienes primarios de los que el subcontinente es todavía excedentario.

Europa carece de bienes primarios suficientes para autoabastecerse y dejó atrás la economía industrial, dependiendo cada vez más de los productores asiáticos. La necesidad de una reconversión del sistema social debe llevar aparejado un replanteamiento del sistema empresarial más centrado en el emprendurismo que en la búsqueda de empleos tradicionales, y con mayores componentes de flexibilidad, innovación e internacionalización.

Las lecciones que se impartieron en las últimas décadas desde el mundo occidental a Latinoamérica, hoy han sido aprendidas tan extraordinariamente bien que pueden ser impartidas en el viejo continente, aunque con la incertidumbre si los antiguos maestros, ahora nuevos alumnos, tendrán la apertura para aprender.

## Conclusiones: Renacimiento 2.0

En griego “*crisis*” significa “crecimiento” “cambio”, por lo que la Unión Europea y sus Estados miembros están en total sentido de la palabra, inmersos en una crisis coyuntural, política, económica y social.

Para que se cumpla el pronóstico de “crecer”, se requiere realmente que haya un cambio de mentalidad y de políticas en un giro copernicano, que acabe con las viejas contradicciones de la integración y adapte los nuevos paradigmas socioeconómicos del mundo globalizado y multipolar.

El sueño social de los ciudadanos europeos, la utopía integracionista comunitaria y el paradigma de la tercera vía tienen que adaptarse a la nueva realidad económica y social mundial para poder ser viables. Esto va a implicar una capacidad de sacrificio para los países, para toda la Unión y para sus ciudadanos, ingente.

Europa ya ha demostrado a lo largo de los dos últimos siglos su capacidad de superación, pero ahora, al igual que en su momento otras hegemonías en decadencia, tiene que enfrentarse a una sociedad interna demasiado acomodada a un bienestar insostenible y a la competencia de un mundo que ha demostrado tener una capacidad de adaptación mayor a los nuevos esquemas del mercado.

El viejo continente ha tenido la facultad de reinventarse y renacer de forma competitiva durante los siglos y de mantener un liderazgo global. El reto de hoy parece menor, puesto que no hay situaciones bélicas de por medio, pero en realidad se enfrenta a cambios culturales que son mucho más complejos de digerir por parte de una sociedad acostumbrada al bienestar.

La Unión ha significado, y es posible gracias a la voluntad política, la incorporación de los ciudadanos al bienestar y el incentivo del potencial crecimiento económico. Pero hoy, los paradigmas del renacimiento europeo pasan por el fortalecimiento del integracionismo con una corresponsabilidad en políticas públicas creciente y la reincorporación de la sociedad europea al contexto de competitividad global, sin que se pierda el sueño de un mundo mejor.

Para la superación de cualquier reto se requiere sobre todo de voluntad y de sacrificio. La Unión Europea, su sociedad, y los países miembros pueden asumir un renacimiento fortalecidos, pero definitivamente se requieren cambios de forma y fondo que debemos ver si van a querer asumir. El sueño europeo, quizás tenga que ser diferente, pero sigue siendo posible.

# Reseña

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes,  
*La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2010, 417  
páginas. (Dr. Jorge Alberto Quevedo Flores)

La obra en cuestión es un magnífico documento que tiene como objetivo el estudio del Tratado de Lisboa como modelo alternativo de respuesta que se plantea la Unión Europea a la reforma de sus Tratados acorde a su proceso y modelo de integración, después del intento fallido del Tratado Constitucional.

Se tiene que destacar la trayectoria y reconocimiento de los autores de la obra, en cuanto al Profesor Aldecoa, es Catedrático de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, ha sido Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea de 1993 a 2007, coordinador responsable de los doctorados en Cooperación y conflicto y relaciones internacionales, Unión Europea y globalización, además de tener un sin fin de publicaciones que son referente obligado de la bibliografía de la Unión Europea a nivel internacional, entre las que destacan: *La Integración Europea*, Madrid, Tecnos, 2002; *“Una Europa”: su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003; *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008, entre otras.

En cuanto a la Profesora Guinea, es profesora titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, coordinadora del centro de excelencia Jean Monnet así como investigadora de

la cátedra Jean Monnet, ha sido ganadora del premio de investigación Francisco Javier de Landáburu otorgado por el Consejo vasco del movimiento europeo, cuenta con varias publicaciones entre las que destacan: “¿Hacia dónde va la Unión Europea? La salida del laberinto constitucional ante el Consejo Europeo de junio de 2007”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo de 2007; “El Proyecto de Tratado de Reforma: una Constitución sin nombre”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo de 2007; “La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, *Tiempo de Paz*, nº 87, Invierno de 2007, entre otras.

Ante lo anterior, la conjugación del trabajo y los conocimientos de estos dos expertos en temas de la integración europea han dado por resultado la consolidación de esta obra que se convertirá en un referente bibliográfico para aquellos iniciados en temas europeos con la idea de consolidar sus conocimientos.

Dicha obra es una versión actualizada y reforzada de la primera edición en donde se planteaba un análisis político del Tratado de Lisboa que fue impreso en el 2008, previo al referéndum irlandés, el cual trajo consigo un nuevo escenario de parálisis o “mini crisis” sobre el destino de esta nueva salida que significaba el Tratado de Lisboa. Por lo que en la segunda edición se incorpora al texto original otros elementos de actualización que enriquecen la obra y la convierten en un texto básico para entender las últimas decisiones europeas que como se señala en la misma obra, han convertido al Tratado de Lisboa la base constitucional de la Unión Europea.

Esta nueva edición se centra sobre todo en los acontecimientos políticos del 2008 y 2009, en donde se desarrolló el proceso de ratificación y de entrada en vigor del mismo Tratado de Lisboa. Lo anterior se incluye en la parte final de la obra a través de una “ADDENDA” en donde se detalla la ratificación, vigencia y aplicación de Lisboa. En cuanto al proceso, tiene especial interés los efectos de los dos referendos irlandeses y lo que significaba para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Y en cuanto a la aplicación, son de suma importancia los temas sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea, la creación del servicio europeo de acción exterior o la puesta en marcha de los mecanismos de participación de los parlamentos nacionales entre otros.

Sobresale la incorporación de documentos claves para entender esta etapa de ratificación y entrada en vigor de Lisboa, por lo que se puede consultar en la misma obra en la parte final, las versiones con-

solidadas del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que forman la nueva estructura del Tratado de Lisboa. Asimismo se incluye la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa en donde se sientan las bases del proceso de reformas y simplificación de la Unión Europea a partir de la propuesta de constitución europea a través de un novedoso método de convención sobre el futuro de Europa. También se pueden encontrar varias declaraciones del Consejo Europeo del 2008 y 2009 sobre las preocupaciones de los distintos actores del proceso de ratificación y sus posibles soluciones.

En cuanto a las principales aportaciones de la obra, se pueden identificar tres aspectos relevantes, a continuación se describen:

- 1) Se destaca el análisis sobre el proceso constitucional que ha llevado al Tratado de Lisboa (2001-2007), en donde se identifica cual ha sido el proceso político que ha hecho que surja el propio Tratado de Lisboa, haciendo especial referencia al método de reforma a través de la innovación política y la reforma constitucional. Destaca la hipótesis que hacen los autores es de que el Tratado de Lisboa es una vuelta al planteamiento de futuro del texto de la constitución para permitir a la Unión Europea afrontar los desafíos pendientes.
- 2) Asimismo se explica qué es el Tratado de Lisboa, y cuál es su estructura y funcionamiento, pero sobre todo trata de explicar de forma breve y sencilla pero rigurosa para entender la comprensión del mismo Tratado de Lisboa, hacerlo más accesible al ciudadano europeo y al resto de personas e investigadores adentrados en los temas europeos y sobre todo de la Unión Europea. Aunque no se llame constitución, para los autores sigue siendo una prioridad fundamental explicar el contenido del Tratado de Lisboa y los cambios a través de un comentario político basado en el texto del Tratado.

Especial mención merece la propuesta de la teoría del velo que hacen los autores sobre el Tratado de Lisboa. Dicha teoría del velo, tiene que ver con la estrategia que siguieron los Estados miembros para rescatar la Constitución en forma de Tratado ordinario para permitir la vigencia de sus contenidos. El objetivo de la transformación era ocultar que el contenido del nuevo tratado era la Constitución. El velo es consecuencia del proceso político y de la necesidad de una salida a la crisis y la forma viable para rescatar

a la Constitución. La propuesta del velo resulta de mucho interés sobre todo al examinar cuál será el impacto del propio Tratado de Lisboa.

- 3) Por último la obra se enfoca en explorar el grado de afectación de la aplicación de las políticas del Tratado de Lisboa a la naturaleza y al proceso político de la propia Unión Europea. Por lo que los autores hacen un balance y explicación política sobre las propuestas del Tratado de Lisboa y la situación actual, su grado de alcance y contenido y la repercusión que pueda tener en el sistema político europeo en el inmediato futuro, como lo señalan los autores para la Europa que viene. Para lo anterior, los autores buscan responder a la interrogante ¿Qué mejoras se tienen con el Tratado de Lisboa en el funcionamiento de la Unión Europea?

La estructura de la obra esta en función de buscar la respuesta a varias incógnitas, por ejemplo: ¿Cómo y por qué se ha llegado a la adopción del Tratado de Lisboa?, ¿Qué relación tiene con la difunta constitución europea?, ¿Cómo cambia el modelo político, económico y social de la Unión Europea?, ¿Qué beneficios tiene para los ciudadanos?, ¿Qué Unión Europea habrá en diez o veinte años?, por lo anterior se concreta la obra de la siguiente forma:

La obra consta de ocho partes, previa introducción, conclusiones, bibliografía general, addenda y anexos, en total suma 417 páginas. Tiene una interesante presentación a cargo de Don José María Gil-Robles, Director del Centro de Excelencia Jean Monnet "Antonio Truyol", de la Universidad Complutense de Madrid, además de haber sido eurodiputado, Presidente del Parlamento Europeo, quien tiene también una vasta experiencia en temas de la integración europea, lo cual enriquece aun más la obra.

En la introducción se hace un recuento del modelo de integración de la Unión Europea y los resultados que se han obtenido hasta el momento, ha tenido que reformarse para adaptarse a las nuevas necesidades del mundo, lo anterior ha llevado a consolidar como señalan los autores "una Europa", dando punto final a la división entre las dos Europas, asimismo se hace mención en la innovación política y el proceso de constitucionalización, que tiene como despegue la Declaración de Laeken al poner en marcha un proceso de reforma de característica constitucional, lo que da como resultado la propuesta de Tratado Constitución que derivó en una crisis a partir de su proceso

de ratificación, lo que generaba un negro panorama para las reformas que requería la Unión Europea.

En la misma introducción se hace mención sobre lo que significa el Tratado de Lisboa como instrumento del recate sustantivo de la constitución europea. Detallándose las reformas que implicará la aplicación del Tratado en sus distintos temas. Y como parte final de la introducción, se plantea el reto de la Europa que viene, en donde exponen los autores que el Tratado de Lisboa presenta las reformas necesarias para que la Unión Europea continúe construyendo su modelo político. Asimismo se argumenta que el Tratado de Lisboa es el instrumento para que el futuro inmediato siga siendo un éxito. En la parte final de la introducción se presenta y plantea la estructura de la obra en general.

En la primera parte de la obra se hace referencia sobre el proceso político europeo, en donde se exponen los antecedentes del proceso constitucional de 2001-2007, que son las bases para comprender el Tratado de Lisboa. Se parte del análisis de las insatisfacciones de las reformas de Niza y la enmienda política que significó la Declaración 23, anexa al Tratado de Niza. Se examina a detenimiento la Declaración de Laeken que, en palabras de los autores, es donde se pone en marcha el proceso constituyente a través de sus propuestas como lo fue el novedoso método de la convención, que sirvió para la redacción del Tratado Constitucional entre 2002-2004. El análisis continúa con el laberinto constitucional que significó en los procesos de ratificación a través de la aplicación de los referendos en los distintos países entre 2005-2007, lo cual llevó a la crisis constitucional tras la negativa de Francia y Holanda en aceptar el Tratado Constitucional. Termina esta primera parte con el análisis de la propuesta de alemana en la redacción de un Tratado de reforma que pudiera sacar del estancamiento al proceso de reforma de la Unión Europea, la idea era clara, el rescate sustantivo de la constitución Europea.

La segunda parte de la obra se enfoca al Tratado de Lisboa en donde se hace referencia a que este Tratado es la salida a la crisis constitucional en la medida que sustituye al Tratado Constitucional. Los autores señalan que el Tratado de Lisboa es un tratado clásico de reforma, pero incluye importantes innovaciones, como darle personalidad jurídica a la Unión Europea, asimismo desarrolla una nueva estructura de los Tratados de la Comunidad Europea al convertirlos en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea, que en suma son la estructura del Tratado de Lisboa. Por lo que en esta parte de la obra se hace un análisis sobre las principales partes del Tratado de Lisboa, tratando de forma clara y sencilla explicar cuáles fueron las modificaciones más importantes. Hace mención sobre las principales aportaciones del Tratado de Lisboa en donde se clarifica la relación de la Unión Europea y los Estados miembros, otra fue la obligatoriedad jurídica de la carta de los derechos fundamentales de la Unión, y para finalizar, en esta parte se hace una reflexión sobre lo que el Tratado de Lisboa pudo rescatar de la propuesta constitucional, lo que significa para la Unión y lo que se gana con el Tratado de Lisboa pero sobre todo lo que se perdió o dejó de incluir. En este sentido se inserta la propuesta de la estrategia del velo, en donde los autores señalan que se disfraza de Tratado a la Constitución.

La tercera parte se divide en dos fracciones, la primera sección se dedica al modelo de la Unión Europea que se pretende a partir del Tratado de Lisboa. Se hace especial referente al modelo político europeo de federalismo intergubernamental, que tiene que ver con la existencia de un modelo único que gestionaba políticas bajo los métodos federal y confederal a la vez. Se destaca en esta parte que la Unión Europea es una unión de Estados y ciudadanos aunque por la estrategia del velo no se diga así, en donde se maquillan los conceptos pero al final dicen lo mismo que en la constitución. Se explican los valores y los principios de la Unión tratando de identificar el ¿por qué los europeos están juntos?, que en cierta medida según los autores son una parte constituyente. De igual forma esta parte analiza la relación de la Unión y sus Estados clarificando las obligaciones de ambas partes, en este mismo sentido va el análisis del papel de los parlamentos nacionales que se convierten en los guardianes de las competencias de los Estados miembros.

En la segunda sección de esta tercera parte se examina la Europa social a partir de analizar las políticas económicas y sociales propuestas en el nuevo Tratado de Lisboa. Se destaca la constitucionalización del modelo social europeo y el debate sobre una Europa más social. Asimismo se hace un análisis sobre los principales instrumentos para desarrollar el modelo social europeo a partir de la institucionalización de los interlocutores sociales. En la parte final de esta sección se revisan las políticas económicas, monetarias y financieras de la Unión y su relación con el diseño de políticas sociales con la idea de generar una Europa más social.

En la parte cuatro se detalla la carta de los derechos fundamentales y su constitucionalización al darle validez jurídica por incluirlos en el Tratado, según los autores este es otro claro ejemplo de constitucionalización del Tratado de Lisboa volviendo a aplicar la estrategia del velo, al señalar de forma muy general en el Tratado de Lisboa pero incluyendo en los anexos la carta de derechos fundamentales. En esta sintonía se analiza la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos del Hombre como un forma de darle mayor peso a la defensa de los derechos humanos en Europa.

En la quinta parte se analiza a las instituciones y las competencias que se reforman con el Tratado de Lisboa, por lo que la primera sección trata de las reformas institucionales que tiene como objetivo el reforzamiento de la democracia y de la eficacia de las instituciones europeas. Lo anterior tiene que ver con el papel del Parlamento, Consejo, Comisión, de los altos representantes de la Unión Europea para asuntos exteriores y del presidente de la Unión entre otros. En la segunda sección se trata sobre el sistema de competencias y el control del principio de subsidiariedad donde se tiene que dar una delimitación clara y comprensible por todas las partes involucradas.

La sexta parte analiza la política interior, en donde se examina cuáles son los principales cambios que afectarán al espacio de libertad, seguridad y justicia en los que se pretende llegar a una política interior común, haciendo una reflexión sobre cuáles han sido los principales factores que han llevado a la consolidación de dicho espacio de seguridad y justicia remarcando el avance que se ha dado en la política interna a partir de las reformas del Tratado de Lisboa, acentuando a las excepciones obtenidas en esta materia por Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Esta parte también examina a la política exterior común, que según palabras de los autores, es posiblemente en la cual se recogen más cambios de la totalidad del tratado constitucional, donde nuevamente se aplica la estrategia del velo del rescate constitucional en el Tratado de Lisboa. Se parte del concepto de la política exterior de responsabilidad, en donde se señala que la Unión Europea ha de actuar como exportadora de valores en su política exterior a través de no rehuir su responsabilidad de gestionar la globalización de forma responsable. Se examina la política de vecindad, en donde se plantean nuevos instrumentos para las relaciones con su entorno próximo. Y la parte sustantiva de las reformas de la política exterior común versan en gran

medida en generar una mayor coherencia, visibilidad y eficacia a través de la personalidad jurídica de la Unión, la regulación única y un marco institucional verdaderamente común.

Para poder llevar a cabo las anteriores reformas, el Tratado de Lisboa contempla una innovación al conjugar en una sola persona varios puestos, como es la propuesta de alto representante de la Unión para asuntos exteriores, la política de seguridad y el servicio europeo de acción exterior, que son las nuevas armas para hacer una mejor presencia de Europa en el mundo. En una sección aparte de esta, se analiza y detalla la política común de seguridad y de defensa, en donde se plantea una política de seguridad y defensa pero con la idea de hacer de la Unión Europea una potencia civil en el mundo.

Se examina la ampliación de los instrumentos para la gestión de crisis en las tareas Petesberg, el reforzamiento de las capacidades militares a través de la agencia europea de defensa, así como la alianza para la asistencia mutua a partir de aplicar la cláusula de solidaridad en materia de defensa ante las nuevas amenazas internacionales. Todo lo anterior a partir de una cooperación estructurada de forma permanente para hacer mas estrecha y exigente la cooperación en materia de capacidades militares, generando un cambio en la estructura de la política exterior de la Unión que se explica de una forma sencilla por parte de los autores.

La última parte de la obra se enfoca sobre las cuestiones que tienen que ver con la Europa que viene, en donde se examina cual es el siguiente paso después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y cómo se van a dar las revisiones futuras de los Tratados. En esta parte se hace reflexión sobre la posibilidad de cambio de la Unión Europea a través de la revisión de los Tratados para adaptarlos a las nuevas necesidades futuras de los Estados y de los ciudadanos. Los autores destacan que el método para las futuras revisiones de los Tratados deberá ser el de la convención, con lo cual se puede constitucionalizar el método de revisión. Se destaca que queda una cuestión pendiente en el propio Tratado de Lisboa para consolidar las futuras revisiones, esto es las ratificaciones nacionales de las reformas, lo que puede significar un cuello de botella para la actualización de los tratados a futuro.

En las conclusiones de la obra, se plantea una valoración de la reforma de Lisboa a la luz de los nuevos desafíos que se plantearon en la Declaración de Laeken, en donde se establecen los desafíos del nuevo milenio, los cuales se tendrá que plantear la Unión Europea, siendo

estos: el reto democrático, el nuevo papel de Europa en un mundo globalizado y el cómo dar respuesta a las expectativas del ciudadano. Bajo este contexto, los autores plantean que las aportaciones del Tratado de Lisboa a la potenciación del modelo de la Unión Europea puede ser una buena respuesta a los desafíos señalados y a los nuevos que puedan venir como las próximas ampliaciones. Por lo que los autores señalan que el Tratado de Lisboa es una Constitución sin nombre, llamada así porque recoge en su mayoría los elementos fundamentales del Tratado Constitucional.

Asimismo en esta parte final se examina la propuesta sobre el futuro de Europa y la respuesta a las necesidades de los ciudadanos a través de la propuesta del grupo de reflexión con miras al 2020-2030. La propuesta de un convocar a un grupo de sabios o expertos para que reflexionen con la pausa necesaria, y con la vista en el largo plazo de cuáles son los desafíos de la Unión y los modos por los que se les puede dar una respuesta a tales. Por último, la obra cierra con la propuesta de que el Tratado de Lisboa prepara a la Unión Europea para los nuevos desafíos que se le presentarán en el futuro, y tal vez en un momento dado, se pueda llegar a consolidar un Tratado Constitucional, señalando que el Tratado de Lisboa establece las bases necesarias para la consolidación y desarrollo de una Europa política.

Lo anterior ha manifestado que esta obra podría ser considerada necesaria para aquellos interesados en temas de la Unión Europea, y sobre todo para quienes quieren empezar a enfrascarse en los mismos. La obra se convierte por lo tanto en un texto básico de referencia para entender y sobre todo comprender que es la Unión Europea, que es lo que pretende y como esta avanzando en su proceso de reformas y ampliación por Por lo tanto, la obra es un texto de referencia básica para comprender qué es la Unión Europea, qué es lo que pretende y cómo está avanzando en su proceso de reformación y ampliación.

*Dr. Jorge Alberto Quevedo Flores*  
Profesor Investigador

Departamento de Estudios Internacionales  
Universidad de Guadalajara, México.





