

Revista Internacional **DE COOPERACIÓN & DESARROLLO**

International Journal
of **Cooperation & Development**



COHESIÓN SOCIAL
euro-latinoamericana

in memoriam del prof. Carlo Tassara



Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

International Journal of Cooperation & Development

E-ISSN 2382-5014

Editora

Mg Ibelis Blanco, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Comité Editorial

Blas Zubiría Mutis Mg., Universidad del Atlántico, Colombia
Bruno Ayllón Pino Ph.D., Universidad Complutense de Madrid, España
Marco Missaglia Ph.D, Universidad de Pavía, Italia
Dewin Pérez Fuentes Mg., Universidad de Cartagena, Colombia
Rafael Domínguez Martin Ph.D., Universidad de Cantabria, España
Gustavo Rodríguez Albor Ph.D., Universidad Autónoma del Caribe, Colombia
Simone Lucatello Ph.D, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

Comité Científico

Gianni Vaggi, Ph.D. Universidad de Pavia, Italia
José Antonio Alonso, Ph.D., Universidad Complutense de Madrid, España
† Carlos Tassara, Ph.D., Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
Alejandra Kern, Ph.D., Universidad Nacional de San Martín
Luis Trejos, Ph.D., Universidad del Norte, Colombia
Javier Surasky, Mg., Universidad de La Plata, Argentina
Gabriela Sánchez, Ph.D., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Marco Romero Ph.D., Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador
Álvaro Andres Escobar, Ph.D, Universidad de Cartagena, Colombia
Nina Ferrer Araujo, Mg, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Asistente Editorial

Sebastian Gil, Administrador OJS, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Diseño y diagramación editorial

Piermont SAS / Agencia FéneC

Corrección de estilo español: Yon Leider Restrepo Monsalve

Corrección de estilo inglés: Oscar Molina

La revista Internacional de Cooperación y Desarrollo promueve el acceso abierto en sus contenidos, bajo la licencia Creative Commons Internacional 4.0 (CC:BY-NC).

Contacto principal

Ibelis C. Blanco Rangel
Universidad de San buenaventura - Cartagena
Teléfono 6535555 Ext. 5120-5139
revistacyd@usbctg.edu.co

Tabla contenido

Editorial

- Cohesión Social euro-latinoamericana. In memoriam del profesor Carlo Tassara 4-6
Por Jairo Agudelo Taborda

Carta al editor

- La Unión Europea y América Latina: coyunturas críticas y nuevo contrato social 7-17
José Antonio Sanahuja

Artículos

- La disuguaglianza socioeconomica in America Latina e Colombia. Panoramica sulle politiche pubbliche per la redistribuzione della ricchezza 18-33
Por Davide Riccardi, Jairo Agudelo Taborda & Verónica del Carmen Bossio Blanco
- Relaciones euro-latinoamericanas: perspectivas sobre la consolidación de la cooperación comercial birregional 34-45
Por Silvana Insignares Cera & Mariangela Rueda Fiorentino
- Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social: reflexiones y experiencias derivadas del Laboratorio de Cohesión Social ii México-Unión Europea 46-59
Por Débora Jaél Salamanca Chávez
- El liderazgo internacional de Colombia y Brasil: Análisis desde la Cooperación Sur-Sur del 2010 al 2018 60-80
Por William Ferney Gallo-Numpaque & Erli Margarita Marín-Aranguren
- La Diplomacia Pública de la Unión Europea en Colombia: ¿Contribuye a una mejora en su percepción? 81-89
Por Eric Tremolada & Gloria Andrea Quiroga Chacón
- Análisis de la retórica en los títulos de los proyectos para el sostenimiento de la paz financiados por el Fondo de Naciones Unidas 90-112
Por Javier Leonardo Garay Vargas, Erli Margarita Marín-Aranguren & Maira Alejandra León López
- Geografía del decrecimiento ambiental. La experiencia mexicana en la resiliencia comunitaria frente al cambio climático 113-127
Por Chiara Vannucchi
- Reseñas
- El futuro de las organizaciones internacionales 128-130
Por Luis Fernando García Núñez

Cohesión Social euro-latinoamericana In memoriam del profesor Carlo Tassara

Euro-Latin American Social Cohesion
In memoriam of professor Carlo Tassara

Jairo Agudelo Taborda¹

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Editorial

Recibido: agosto de 2022

Revisado: septiembre de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autor

¹ Doctor en Política Internacional de la Universidad La Sapienza de Roma. Maestría en Política Internacional de la Scuola di Politica Internazionale cooperazione e sviluppo. Profesor del Dep. de Ciencia Política y Rel. Internacionales. Universidad del Norte. Líneas de investigación: Políticas de Cooperación para el Desarrollo y Procesos de Desarrollo Social para América Latina desde pensamiento Cepalino y del PNUD. Mención especial por Cooperación y solidaridad internacional, Ufficio Studenti Esteri in Italia en 1992.

Correo electrónico: tabordaj@uninorte.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0396-6666>

Cómo citar:

Agudelo, J. (2022). Cohesión Social euro-latinoamericana In memoriam del profesor Carlo Tassara. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 4-6.

DOI: [10.21500/23825014.6163](https://doi.org/10.21500/23825014.6163)

 OPEN ACCESS



Este número de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo está dedicado a una gran alma de la cooperación italiana en Colombia: Carlo Tassara. Junto a Carlo es justo recordar también a su y nuestro amigo y colega Paolo Giorgi, co-fundador y primer director de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (Elacid) en cuyo marco nació esta revista. Paolo nos acompañó por tres años –del 2003 al 2006– junto a su tierna y noble esposa Manuelita Focaia en Cartagena. Nos unimos a ella en memoria de Paolo.

Del mismo modo, Carlo nos acompañó desde el 2003 hasta el 2021 como docente del posgrado de Cooperación internacional al desarrollo, en el nacimiento y la consolidación de esta revista. Infatigable colaborador junto a su esposa Yolanda Zuluaga. Paolo y Carlo tuvieron el doble don de la práctica de la cooperación internacional con los proyectos en los territorios a través de sus respectivas ONG (Coopi y Cisp) y en la reflexión académica desde la Universidad San Buenaventura, la Universidad La Sapienza, la Universidad de Pavía y la Universidad del Norte.

Por su más reciente fallecimiento y por su acompañamiento en los trabajos de la revista, este número recoge artículos que temáticamente interesaron a Carlo Tassara. En modo especial, el apoyo de la cooperación europea a la cohesión social y el desarrollo sostenible en Latinoamérica en general y en Colombia particularmente.

De ante mano agradecemos a todos quienes respondieron positivamente a nuestra convocatoria para esta edición de la revista. La selección de los siete artículos incluidos en este número especial fue muy ardua y por ello agradecemos también a los evaluadores anónimos que cumplieron tan difícil misión.

Nada fácil tampoco darle coherencia al dossier con garantía de cohesión y pertinencia. Palabras tan amadas por Carlo.

Me complace constatar que un gran académico y amigo personal en común con Carlo le concedió su valioso aporte a este número especial. Se trata del artículo del Prof. José Antonio Sanahuja de la Universidad Complutense de Madrid y actual presidente de la Fundación Carolina. Su artículo titulado “La Unión Europea y América Latina: coyunturas críticas y nuevo contrato social”, como él mismo dice, se basa en la conferencia de apertura pronunciada por el autor en el diálogo de alto nivel *Unión Europea-América Latina y el Caribe: nuevos contratos sociales y asociaciones para sociedades más resilientes e inclusivas*, encuentro final del Programa EuroSocial, celebrado en Bruselas el 29 y 30 de junio de 2022. En él analiza el presente y futuro inmediato de la relación de cooperación euro-latinoamericana en la postpandemia. Él mismo lo dedica a Carlo,

quien siempre nos hizo pensar en el progreso humano, con una mirada universalista, aunque anclada en las realidades de Europa y de América Latina, y que tanto hizo por promover el diálogo y la cooperación birregional a través de la docencia, la investigación y el trabajo directo de cooperación.

El artículo 1 es de Davide Riccardi, Verónica Bossio y Jairo Agudelo. Se titula “Le radici della disuguaglianza socioeconomica in America Latina e Colombia. Panoramica sulle politiche pubbliche per la redistribuzione della ricchezza”. Analiza el sistema fiscal de algunos de los principales países de América Latina, en particular, el caso colombiano. Se desprende que, con excepción de Argentina, Brasil y Cuba, la realidad latinoamericana aún está muy lejos de los valores de ingresos tributarios y gasto social del promedio de la OCDE. Este diferencial se debe en particular a un enfoque sustancialmente regresivo de la tributación, acompañado de altos niveles de elusión y evasión. De ello se deduce que los servicios de bienestar (pensiones, salud y educación) no reciben los recursos necesarios para su funcionamiento eficaz, eficiente y universal.

El artículo 2 es de Silvana Insignares Cera y Mariangela Rueda Fiorentino, Se titula “Relaciones euro-latinoamericanas: perspectivas sobre la consolidación de la cooperación comercial birregional”. Analiza las relaciones euro-latinoamericanas con especial atención en el ámbito comercial a nivel CAN y Mercosur. Intenta responder algunas preguntas: ¿cómo se materializa la cooperación comercial de la UE en los procesos de integración latinoamericanos CAN y Mercosur? ¿qué lecciones derivan de las dinámicas de asociación comercial entre estos bloques?

El artículo 3 es de Débora Jaél Salamanca Chávez, se titula “Diálogos de políticas públicas y cohesión social: reflexiones y experiencias derivadas del Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea”. Es un estudio de caso empírico, cualitativo, descriptivo y explicativo. Parte de una aproximación analítica-interpretativa basada en técnicas de investigación documentales y trabajo de campo.

El artículo 4 es de William Ferney Gallo y Erli Margarita Marín Aranguren, se titula “El liderazgo internacional de Colombia y Brasil: Análisis desde la Cooperación Sur-Sur del 2010 al 2018”. Explica cómo Colombia y Brasil han venido construyendo liderazgo internacional, a través de la cooperación Sur-Sur. Para ello, estudió la narrativa de los gobiernos (entre 2010 y 2018) de cada Estado, a la luz del constructivismo social.

El artículo 5 es de Eric Tremolada Álvarez y Gloria Andrea Quiroga. Se titula “La Diplomacia Pública de la Unión Europea en Colombia: ¿Contribuye a una mejora en su percepción?”, se pregunta por el rol y el impacto de la diplomacia pública en la percepción de las relaciones internacionales mediante actores no clásicos como la sociedad civil y los organismos multilaterales como la UE.

El artículo 6 es de Javier Garay, Erli Marín y Maira León se titula “Análisis de la retórica en los títulos de los proyectos para el sostenimiento de la paz financiados por el Fondo de Naciones Unidas”. Presenta un primer resultado del proyecto “evaluación de impacto de proyectos financiados por la coopera-

ción internacional en organizaciones de la sociedad civil”, en el que se busca recolectar evidencia sobre la efectividad de la cooperación internacional.

El artículo 7 es de Chiara Vannucchi y se titula “Geografía del decrecimiento ambiental. La experiencia mexicana en la resiliencia comunitaria frente al cambio climático. Analiza los principios del decrecimiento desde una perspectiva medioambiental. Ubica el fenómeno dentro de cosmovisiones ancestrales, políticas ambientales y movimientos sociales que han surgido en América Latina como respuesta al fracaso del desarrollo. El decrecimiento se presenta como una posible solución para contrarrestar los efectos destructivos del llamado disturbio antrópico, que constituye una de las causas del cambio climático.

Como se puede ver, la cooperación para la cohesión social y el desarrollo sostenible son las variables transversales a los artículos de este dossier especial en memoria de Carlo. In memoriam no significa solo recordar sino, sobre todo, hacer presente. Así pues,

este este número especial quiere hacer presente la persona de Carlo, de su compromiso con el desarrollo de los pueblos, sus contenidos, sus reflexiones, su italo-colombianidad sin fronteras. Carlo hizo realidad la cooperación entre continentes, entre Estados, entre pueblos, entre naciones, entre territorios y entre personas.

Gracias Carlo.

Y, para concluir esta presentación, quiero manifestar mi reconocimiento y agradecimiento a Ibelis Blanco, mentora de esta oportuna y merecida memoria de Carlo. Ibelis, en medio de grandes dificultades personales, adelantó con tenacidad y calidad este producto intelectual y humano.

Agradezco también a la Universidad San Buenaventura de Cartagena por el apoyo a esta obra.

Barranquilla, 28 de septiembre del 2022

La Unión Europea y América Latina: coyunturas críticas y nuevo contrato social*

The European Union and Latin America: Critical Junctures and a New Social Contract

José Antonio Sanahuja¹

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Carta al editor

Recibido: agosto de 2022

Revisado: septiembre de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autor

¹ Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, director de la Fundación Carolina, y consejero especial para América Latina y el Caribe del alto representante para asuntos exteriores y política de seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell. Agradezco los comentarios del personal de la Fundación Internacional Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), si bien este artículo es de exclusiva responsabilidad del autor.

Correo electrónico: sanahuja@cps.ucm.es

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6806-5498>

Cómo citar:

Sanahuja, J. (2022). La Unión Europea y América Latina: coyunturas críticas y nuevo contrato social. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 7-17

DOI: [10.21500/23825014.6097](https://doi.org/10.21500/23825014.6097)

 OPEN ACCESS



Resumen

La Unión Europea y América Latina y el Caribe enfrentan un escenario adverso como consecuencia de la crisis de la globalización, la creciente competencia geopolítica, de la que es una expresión la guerra de Ucrania, y la materialización de riesgos globales como la pandemia del COVID-19. Estos elementos demandan una nueva racionalidad y narrativa movilizadora para el relanzamiento de las relaciones y la cooperación entre ambas regiones. Este artículo propone tres elementos: la revitalización de la democracia, la búsqueda de una mayor autonomía estratégica, y una recuperación transformadora que implica una “triple transición”: social, productiva y digital, y ecológica. Este artículo argumenta que estos tres elementos, de los que es un ejemplo el Pacto Verde Europeo, pueden dar un nuevo impulso a las relaciones birregionales y la “asociación estratégica” Unión Europa-América Latina y el Caribe.

Palabras clave: Unión Europea; América Latina; Pacto Verde; contrato social; relaciones internacionales.

Abstract

The European Union (EU) and Latin America and the Caribbean (LAC) face an adverse scenario as a consequence of the globalization crisis, the growing geopolitical competition, of which the war in Ukraine is an expression, and the materialization of global risks, such as the COVID-19 pandemic. These elements call for a new rationality and mobilizing narrative for the relaunching of relations and cooperation between the two regions. This article poses three elements: the revitalization of democracy, the search for greater strategic autonomy, and the transformative recovery that implies a ‘triple transition:’ social, productive and digital, and ecological. It argues that these three elements, of which the European Green Pact is an example, can give new impetus to bi-regional relations and the EU-LAC ‘strategic partnership’.

Keywords: European Union; Latin America; Green Deal; Social Contract; International Relations.

* Este artículo se basa en la conferencia de apertura pronunciada por el autor en el diálogo de alto nivel “Unión Europea-América Latina y el Caribe: nuevos contratos sociales y asociaciones para sociedades más resilientes e inclusivas”, encuentro final del Programa EuroSocial, celebrado en Bruselas el 29 y 30 de junio de 2022. Sirva este texto como homenaje póstumo a la memoria del profesor Carlo Tassara, que siempre nos hizo pensar en el progreso humano, con una mirada universalista, aunque anclada en las realidades de Europa y de América Latina, y que tanto hizo por promover el diálogo y la cooperación birregional a través de la docencia, la investigación y el trabajo directo de cooperación.

1. La racionalidad y el acervo acumulado de una relación

¿A qué racionalidad responde hoy la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe? Esta es una de las preguntas que nos convocan hoy. Para formular una respuesta renovada a esta cuestión, atendiendo al nuevo escenario internacional que afrontamos, se adelanta en esta introducción el argumento principal: esas relaciones deben servir, en primer lugar, para fortalecer y ampliar conjuntamente la autonomía y la cooperación de ambas regiones ante un mundo más interconectado, disputado y complejo. Es un mundo, sí, de creciente rivalidad geopolítica, como ilustra la invasión rusa de Ucrania o las tensiones en Asia y en el Mar de China, pero también caracterizado por profundas interdependencias y riesgos globales, como la pandemia del COVID-19 o la emergencia climática, que afectan de manera directa a las expectativas y el bienestar de la ciudadanía. Por todo ello, es un mundo que aún necesita de las reglas y la certidumbre que solo puede proporcionar un multilateralismo representativo, legítimo y eficaz.

Sobre esta cuestión en la UE se habla de autonomía o soberanía estratégica, la cual no implica un repliegue defensivo ni una actuación subordinada a la competencia geopolítica o el clásico juego de equilibrios de poder. Se trataría, más bien, de reforzar la capacidad y la agencia de la UE para tener voz propia y ser parte de asociaciones para la gobernanza global y el refuerzo del multilateralismo y la cooperación internacional.

En segundo lugar, esa asociación ha de contribuir a fortalecer la democracia, la equidad y las sociedades abiertas en un momento de gran desconfianza ciudadana y ascenso de fuerzas ultranacionalistas, autoritarias y de extrema derecha.

En tercer lugar, la relación birregional debiera definir estrategias de asociación económica y comercial y de cooperación para afrontar retos de desarrollo de ambas regiones, los que ya existían y los que ha revivido o generado el COVID-19. Se trata de establecer alianzas para el desarrollo sostenible e inclusivo, que impulsen una recuperación transformadora

para todos: digital, verde y, también, social, y que sirvan como palanca para avanzar en la Agenda 2030.

No se parte de cero: las relaciones birregionales cuentan con un gran acervo acumulado, y son un referente para los intereses, los valores, y la identidad y proyección internacional de ambas regiones. Juntas, suponen una cuarta parte del PIB mundial, un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, y son también actores relevantes en el G20 y otros foros y organizaciones internacionales. En el pasado, esas relaciones contribuyeron a la democratización de la región tras el ciclo de dictaduras de la Guerra Fría, y respaldaron los procesos de paz en Centroamérica. En la Cumbre de Río de 1999 se creó la “asociación estratégica birregional” que ha dado lugar a un activo diálogo político, con gobiernos y también con la sociedad civil. Para fomentar la cooperación, el comercio y las inversiones, en clave sostenible, se ha ido formando una red de “Acuerdos de Asociación”, aún incompleta, que aspira a abarcar la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Además, destaca el acervo de redes birregionales y espacios, más o menos formales, de concertación y diálogo de políticas, que nutren activamente los diálogos políticos.

2. La relación birregional, ante un escenario adverso

No obstante, esas relaciones se enfrentan hoy a un escenario internacional adverso y en cambio, y también a crecientes tensiones al interior de cada parte. Por un lado, la invasión rusa de Ucrania pone de nuevo en cuestión las normas más básicas del sistema internacional, y traerá consigo inflación y una crisis alimentaria global que golpeará a sociedades ya muy dañadas por la pandemia. Estos hechos cercanos se inscriben en una dinámica anterior y más amplia: la crisis y retraimiento de la globalización, de la que son parte la creciente competencia geopolítica y la impugnación de la cooperación, y la integración regional y del multilateralismo.

La nueva geopolítica tiene como vector clave el cuestionamiento al orden internacional liberal de potencias en ascenso. Es el caso de una China cuya política exterior se torna más asertiva y se endurece de la misma manera que el país acentúa su deriva

nacionalista y autoritaria. Pero ese cuestionamiento también parte de fuerzas iliberales, nacionalistas y autoritarias que están en ascenso en todo el mundo: las que impugnan la cooperación y la integración regional, como los *brexiteers* en Reino Unido, o las nuevas derechas en América Latina; la extrema derecha en Europa, como ilustran los “ultras” en Hungría, Polonia, España, Francia o Italia, muchos de ellos cercanos a Putin; de Bolsonaro en Brasil: o de Estados Unidos, con la presidencia de Trump, y el fuerte arraigo de un trumpismo que se prepara para volver en las elecciones *mid-term* y presidenciales. Es el caso también de Turquía, Filipinas o del nacionalismo extremo del Hindutva en la India. Esos vectores también están presentes en una Rusia revisionista, liderada por el gobierno de Vladimir Putin, cuya deriva reaccionaria y ultranacionalista es una variable causal clave de una guerra de agresión contra Ucrania que pone en cuestión la seguridad europea, y también tiene evidentes implicaciones globales.

Por otro lado, la pandemia de la COVID-19 ha dado paso a una grave crisis económica y social en América Latina, la peor en un siglo. Esta es, además, la región más golpeada en términos sanitarios: como consecuencia de su mayor vulnerabilidad, con solo el 8% de la población mundial ha registrado una tercera parte de los fallecimientos en todo el mundo. El escenario político sigue dominado por una visible erosión de la democracia y por la fragmentación y la polarización política, por la crisis de las organizaciones regionales, por las presiones externas de potencias en competencia como Estados Unidos, China o Rusia, y por el retraimiento o ausencia de los países que pudieran actuar como líderes regionales. Todo ello ha reducido la agencia y capacidad de la región como tal en un escenario de mayor tensión geopolítica global, en el que a menudo se asume que Europa no está ni se la espera, y se extiende la idea de que los actores clave para un futuro de competencia estratégica, económica y tecnológica, y para la gestión de crisis regionales, serán, más bien, China y Estados Unidos.

Todo esto ha contribuido a un visible distanciamiento entre ambas regiones. Se han mantenido los vínculos tejidos a través de programas de cooperación o de redes empresariales y de la sociedad civil,

pero, como es sabido, desde 2015 se encuentra interrumpido el diálogo político a nivel de jefes de Estado y de gobierno. Dicho diálogo solo se ha empezado a recuperar con la conferencia ministerial virtual realizada en diciembre de 2020, y lo que tenía que haber sido una cumbre birregional en 2021 —esa era la aspiración inicial— al final se vio reducida a una modesta reunión de presidencias pro-témpore de organismos regionales en diciembre de ese año.

Sin embargo, no se puede alegar como única causa la fragmentación política que afecta a América Latina, pues parte de la explicación radica en el lado europeo. En muchos Estados miembros de la UE se observa escaso interés y atención hacia América Latina y el Caribe, y la región no ha estado entre las prioridades políticas de la Unión, lo que no se corresponde con la fuerte presencia de intereses económicos europeos en América Latina. De hecho, la UE es el principal inversor externo en América Latina, con un *stock* acumulado en 2019 que se sitúa cerca de los ochocientos mil millones de euros; esta cifra representa más que la suma de todas las inversiones de empresas de la UE en China, India, Japón y Rusia juntos. Ha sido la guerra de Ucrania, precisamente, la que ha catalizado un renovado interés económico de la UE hacia la región, por su peso y potencial en la producción de alimentos, sus reservas de gas y otras fuentes de energía fósil, y su potencial para nuevas fuentes de origen renovable, como el hidrógeno “verde”.

Otras muestras de menor compromiso europeo: en 2014 muchos países latinoamericanos fueron “graduados” como beneficiarios de las preferencias comerciales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y como receptores de ayuda oficial al desarrollo (AOD) bilateral de la UE, desde entonces más orientada a África y a cuestiones migratorias. Al ganar importancia las agendas de seguridad, también son otras las regiones que logran atraer más atención de Europa. De hecho, la Estrategia Global y de Seguridad de la UE de junio de 2016 situó a América Latina en una posición periférica y poco relevante, al priorizar el “arco de inestabilidad” de la vecindad meridional y oriental de la UE. En marzo de 2022, poco después del ataque ruso a Ucrania,

la Unión aprobó la “Brújula Estratégica”, que confirma esa posición. Y teniendo en cuenta el estado del Mediterráneo, África y Europa Oriental, quizás no se puede esperar otra cosa.

También es importante prestar atención a las transformaciones que está atravesando la Unión Europea. El mensaje para quienes ven a Europa desde América Latina es muy claro: el actor que tienen enfrente ya no es el que solía ser. El mundo ha cambiado, y Europa también está sumida en una rápida e intensa transformación, de sí misma y de sus relaciones con el mundo.

Desde 2008 la UE enfrenta una serie de crisis que se inscriben en la más amplia crisis de la globalización y del orden internacional. La crisis del euro reveló las fallas de la unión monetaria y de su diseño ordoliberal. La autodestructiva política de austeridad de esa etapa trajo recesión económica, crisis social, mayor desigualdad y retroceso en su cohesión social y territorial. La crisis de los refugiados sirios fue, en realidad, más una crisis de gobernanza europea que reveló las fracturas internas de la UE en materia de inmigración y asilo, unas cuestiones cada vez más politizadas por partidos de derecha y ultraderecha en ascenso. El Brexit, también una crisis existencial de la UE, mostró la vulnerabilidad del proyecto de construcción europeo ante el nacionalismo y el populismo. Todo ello era a la vez causa y consecuencia de la desafección y la desconfianza ante las élites, sin la cual no podría explicarse el avance de la ultraderecha en Europa, en paralelo el triunfo electoral de Trump, con sus secuelas de nacionalismo económico y cuestionamiento de las normas internacionales. Ante esos hechos la propia UE empezó a revisar sus políticas: la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad ante la gravedad de la crisis social. También el BCE mostró un mayor activismo apoyando a los Estados con dificultades de financiación, con el *whatever it takes* de Mario Draghi. Por otro lado, Europa fue dejando atrás su tradicional visión del mundo, cosmopolita y confiada, para adoptar una mirada más defensiva y securitaria.

En 2016, la Comisión Juncker reclamó “una Europa que proteja” e inició distintos ejercicios de reflexión, diagnóstico y prospectiva sobre su futuro. Pero ese llamado no suponía que se hubiera adoptado una respuesta estratégica por parte de una UE, rezagada ante esos retos y otros que estaban ya en escena, como la aparición de un nuevo modelo productivo basado en la robotización y la digitalización, pero que suscitaba el temor de las sociedades europeas por sus efectos en el empleo, la protección social, y la merma de oportunidades para la siguiente generación.

Por otro lado, el avance de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios mostraban también que la necesaria renovación del contrato social debía incluir la emergencia climática.

3. Pacto verde y recuperación pospandemia: los retos de la UE

Desde 2019 la UE ha tratado de responder a esos retos con una visión estratégica que se articula a través de dos ejes de cambio: el Pacto Verde Europeo y la búsqueda de “autonomía estratégica”. Y desde 2020 la pandemia ha sido un acelerador de ese proyecto transformador: al exponer sus debilidades con toda crudeza, ha impulsado un verdadero “despertar geopolítico” y socioeconómico de la UE.

El Pacto Verde Europeo deja atrás el enfoque sectorial, gradualista y, en ocasiones, tecnocrático que ha dominado la política ambiental y del clima de la UE desde sus orígenes para convertirse en un proyecto transformador que inspira la matriz económica y social de la UE en su conjunto. Es también un amplio acuerdo político entre socialdemócratas, centroderecha, liberales y verdes, basado en la asunción de la agenda ambiental y del compromiso con la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de la ultraderecha.

El Pacto Verde Europeo supone dejar atrás las políticas de austeridad y la obsesión neoliberal con el equilibrio presupuestario. Significa el retorno de la política industrial y un mayor papel del sector público liderando la innovación en campos como las energías renovables, las tecnologías digitales o

la electromovilidad, con un papel clave para la financiación pública y un nuevo marco regulador y de incentivos, en clave sostenible, de la financiación privada. Con ello, Europa asume que se ha entrado en una nueva fase histórica de desglobalización y repliegue de las cadenas productivas, por causas tanto tecnológicas como geopolíticas. Opta por una estrategia de inversión, crecimiento y creación de empleo que no renuncia a las exportaciones, pero estará más centrada en el propio mercado interior. Ese modelo habrá de ser más autocentrado y resiliente ante disrupciones de las cadenas de suministro globales y, con ello, contribuirá a la autonomía estratégica de la UE. La aceleración de la transición energética hacia las renovables es parte de ello, pero también contempla las materias primas críticas, los medicamentos, los alimentos, o los semiconductores.

El Pacto Verde, además, será eje central de la acción exterior promoviendo “alianzas verdes” con otros países y regiones para alcanzar las metas climáticas y de descarbonización del Acuerdo de París, y lograr una mayor seguridad energética. Es el caso, por ejemplo, de las inversiones para promover el hidrógeno verde y las energías renovables, como la eólica o la solar fotovoltaica. Sobre estas bases se redefinirán las relaciones exteriores y los vínculos económicos de la UE con regiones como el Mediterráneo o América Latina y el Caribe.

Esas Alianzas, es importante subrayarlo, no debieran alentar un nuevo ciclo extractivista de “economías de enclave”, por ejemplo, con el gas, el litio, o el hidrógeno verde. Deberán ser el centro de una cooperación renovada y transformar los sistemas de energía de los países socios, promoviendo alternativas a los combustibles fósiles tanto para el mercado interno de los países productores, como para diversificar sus exportaciones.

El ataque ruso a Ucrania, un hecho inesperado en Bruselas, ha acelerado aún más esos procesos. Según la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, es un verdadero parteaguas para Europa; según el canciller Olaf Scholz, es un punto de inflexión (*Zeitenwende*) en Alemania, que, a partir de este momento, va a adoptar, como toda la UE, una

política de seguridad y defensa más enérgica. En una histórica alocución en el Parlamento Europeo el 1 de marzo, el alto representante Josep Borrell dijo que “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica”.

La alta dependencia centroeuropea del gas ruso muestra que la descarbonización, la transición energética, el Pacto Verde y la autonomía estratégica son cuestiones que van unidas. La guerra, las sanciones y la voluntad de renunciar a esa dependencia anuncian una rápida desconexión europea de ese país, la búsqueda de fuentes alternativas, y la aceleración de la transición energética a renovables. Días después del ataque ruso, el ministro de finanzas alemán, Christian Lindner, declaró que “la energía renovable es la energía de la libertad”.

En muchos aspectos, las medidas de urgencia propuestas por la Comisión Europea el 8 de marzo de 2022 con el plan *RePowerEU*, cuyo desarrollo legislativo se planteó en mayo de ese año, anuncian una “economía de guerra” con mayor intervención pública en los mercados de energía. Como ocurrió con la pandemia, la UE actúa colectivamente y, de nuevo, recurre a su fuerza como unión. Esta guerra es una muestra más de la irrupción de la geopolítica en la economía mundial, y las implicaciones del uso coercitivo (*weaponisation*) de las interdependencias. La UE tendrá que asumir sus importantes implicaciones económicas. El COVID-19 significó la suspensión temporal de las reglas fiscales y la inédita aprobación de *NextGenerationEU*, un fondo extraordinario de reconstrucción que se financia, por primera vez, con emisiones de eurobonos. La guerra de Ucrania es otro choque exógeno. Tendrá efectos asimétricos, aún por determinar, respecto a los costes de las sanciones, la energía, la inflación, o la atención a población refugiada. La UE aún no ha acordado cómo reformar las reglas fiscales del pacto de estabilidad y crecimiento, y con esa guerra tiene que hacer frente a otro choque exógeno de gran magnitud. Será necesaria, de nuevo, una respuesta fiscal y monetaria común, europea y global, para hacer frente a la recesión que anuncia la guerra, para mantener viva la agenda transformadora del Pacto Verde, para asegurar su unidad política ante Rusia, en particular en

materia de energía y sanciones, y para responder a la crisis alimentaria y de desarrollo global que se agrava con la invasión rusa a Ucrania.

4. América Latina: vulnerabilidad y retos socioeconómicos tras la pandemia

Por su parte, América Latina también sale de la pandemia con mayor vulnerabilidad ante las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, como el aumento de los precios de la energía y los alimentos, la inflación, y políticas para atajarla que dañen el crecimiento. Aunque afectará a todos, los más expuestos se encuentran en Centroamérica y en el Caribe de habla hispana. Desde el COVID-19, y antes, arrastran niveles altos de deuda pública, desequilibrios externos y alta inflación, y ninguno es un importante exportador de materias primas. En este entorno, el endurecimiento monetario interno de Estados Unidos será un lastre para el crecimiento y la solvencia crediticia, lo que aumenta la posibilidad de una crisis financiera, y puede ser el caldo de cultivo de nuevas protestas sociales. También enfrentarán problemas los grandes exportadores de *commodities*, a pesar del aumento de los precios, y se tendrán que afrontar, las tantas veces pospuestas, reformas fiscales. Esto ocurre, además, en una región en la que ya existía un elevado grado de descontento e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y las políticas públicas. No debe descartarse, con todo ello, el riesgo de revueltas sociales o crisis políticas aún más profundas. Sin respuestas adecuadas, se agravarán las fracturas sociales, lo que complica la reformulación del contrato social, abonando el terreno para el ascenso de fuerzas autoritarias. Ese escenario, también favorece que algunos actores externos utilicen la asistencia bilateral o la financiación de contingencia con objetivos de política de poder.

Como es sabido, la incidencia de la pandemia ha sido mucho mayor en América Latina, y ello se explica en gran medida por la situación de partida de la región, más que por las características de la enfermedad. La pandemia es, en realidad, una sindemia de la desigualdad. Ese neologismo, propuesto por el epidemiólogo Merrill Singer, es un concepto que alude a la retroalimentación o sinergias negativas

que se generan entre una o varias epidemias y los condicionantes sociales, económicos y políticos de una sociedad. Supone rechazar un enfoque epidemiológico convencional, estrictamente biomédico, en favor de un análisis más comprehensivo, explicando el impacto del virus por las condiciones sociales preexistentes, sean factores de comorbilidad o de vulnerabilidad de carácter socioeconómico o espacial, y no solo por su letalidad intrínseca. América Latina se ha enfrentado a la crisis generada por el COVID-19 partiendo de una situación de alta vulnerabilidad en cuanto su inserción en la economía política internacional, con sociedades fracturadas por fuertes inequidades y una elevada insatisfacción con el funcionamiento de sus instituciones y líderes. Ya antes de la pandemia, esta región presentaba un panorama muy amplio, aun con situaciones muy diversas, de economías y sociedades frágiles y dependientes, con alta desigualdad, clases medias con expectativas frustradas de consumo y ascenso social para la siguiente generación; grupos vulnerables, pese a no ser pobres, propensos a caer de nuevo por debajo de la línea de la pobreza; fragilidad estatal y de las políticas públicas; un alto grado de desconfianza en las instituciones y la acción del Estado, y elites en el poder reacias a aceptar sociedades más abiertas y las demandas de nuevos grupos sociales en ascenso, que exigen la renovación y ampliación del contrato social. En suma, unos patrones de crecimiento y desigualdad que con el COVID-19 han mostrado sus limitaciones de manera dramática.

El impacto de la pandemia se ha visto agravado por las arraigadas desigualdades que caracterizan a la región: de renta, de género, o de etnia, y en cuanto a la cobertura de la salud y las políticas sociales, y ha contribuido a que sean más profundas. La desigualdad también determinó quien pudo proseguir con sus estudios por disponer de equipo informático y buenas conexiones a Internet, y quienes no han tenido esas vías de acceso. América Latina ha sido una de las regiones en las que la interrupción de las clases ha sido más prolongada, con 56 semanas en promedio. Con las escuelas y universidades clausuradas durante tanto tiempo, la desigualdad educativa—de acceso, de atención, de medios informáticos y acceso a internet— también se torna más aguda,

según se trate de centros públicos o privados; según entorno socioculturales y nivel de renta. Ello comporta brechas cognitivas, pérdida de oportunidades de aprendizaje y, en los sectores más pobres, mayor riesgo de abandono de la escuela y de los estudios universitarios, lo que interrumpe los incipientes procesos de movilidad social ascendente de las clases medias-bajas que se habían registrado en los años anteriores. Finalmente, la pandemia y los confinamientos también agravan, de forma aún más lacerante, los problemas de desigualdad y violencia de género presentes en la región. Ante la falta de servicios públicos de salud, han sido las mujeres las que asumen en mayor medida las tareas de los cuidados, y el COVID-19 puede, por ello, suponer una grave crisis de la “economía del cuidado”.

Muchos países de la región han hecho un gran esfuerzo para hacer frente a la crisis sanitaria y reforzar los sistemas de salud. También se ha hecho un esfuerzo fiscal sin precedentes con medidas de carácter contra-cíclico, y para prestar apoyo a los grupos más vulnerables y al sector productivo, con transferencias directas y apoyo a las empresas. Ese esfuerzo, importante, merece reconocimiento, aún más cuando se compara con quienes han actuado de manera lenta y negligente, priorizando intereses económicos o agendas de polarización política, incluso apoyándose en mensajes contrarios a la evidencia científica.

Todo lo anterior somete a mayores tensiones la relación de la ciudadanía con el Estado y con el mercado. Pone de nuevo en cuestión la posibilidad de establecer un nuevo contrato social con obligaciones y derechos recíprocos en cuanto a oportunidad, inclusión, equidad, representación y justicia. Tras los procesos de transición y consolidación democrática de las dos últimas décadas del siglo xx, el favorable ciclo económico de las materias primas y sus efectos en cuanto a crecimiento, empleo y redistribución tuvieron importantes efectos sociales. En particular, sostuvieron una notable ampliación de las clases medias, la satisfacción de demandas sociales, y la ampliación de las expectativas de bienestar y ascenso social, haciendo menos tolerables los patrones tradicionales de ejercicio del poder, y de des-

igualdad, exclusión, racismo y clasismo. Cuando el crecimiento económico se estanca hacia 2014-2015, y esas expectativas parecen quedar postergadas, las sociedades latinoamericanas han manifestado su creciente insatisfacción hacia un sistema que no cumple, así como hacia los gobiernos y las elites dirigentes, mostrándose mucho menos tolerantes ante el mal gobierno y frente a prácticas como la corrupción. A ello se suma la inseguridad ciudadana, y la violencia ejercida contra periodistas o líderes sociales y ambientales también muestra, de manera dramática, los límites que existen al libre ejercicio de derechos básicos y hasta qué punto hay un problema de impunidad a enfrentar.

Con todo ello, la región se ha enfrentado a la pandemia con un telón de fondo de un amplio “malestar en la democracia”. La ciudadanía, nos dicen las encuestas, sigue creyendo en la democracia y acude a las urnas cuando es convocada, incluso en las difíciles condiciones de la pandemia, pero demanda de la democracia algo más que elecciones: unas políticas sociales más amplias e inclusivas y una mejor provisión de bienes públicos esenciales como la salud o la seguridad ciudadana, el acceso igualitario a la justicia y el fin de la corrupción y la impunidad para los violentos y los poderosos.

Esos elementos ayudan a entender la inestabilidad que ha dominado la región, y varias de las tendencias que la alimentan. Por un lado, ya en los meses previos a la pandemia se registró una oleada de protestas sociales en la región, desde Ecuador a Chile, pasando por Colombia, Bolivia, Haití, Brasil, Perú, Panamá, Costa Rica o Guatemala. Algunas han reaparecido, como muestra el nuevo estallido social que se ha producido en Colombia frente a una reforma tributaria regresiva y mal concebida, o las protestas que se han dado en varios países y expresan nuevos conflictos ecosociales frente a un modelo económico extractivista y rentista muy asentado en la región. No puede descartarse que el descontento social reaparezca conforme empeoren los efectos socioeconómicos de la pandemia. Esta no sería tanto la causa directa, como el catalizador de causas más amplias relacionadas con la desigualdad, la percepción de injusticia y el descontento frente a las elites y el mal gobierno.

Estas protestas, en las que participan de manera destacada jóvenes y mujeres, son legítima expresión democrática de derechos y demandas ciudadanas, y abren ventanas a la esperanza de cambio y de progreso hacia un nuevo contrato social, como ilustra el caso de la convención constitucional en Chile, heredera directa de esas protestas; pero también están dando lugar a respuestas militarizadas y represivas que agudizan esas tendencias de retroceso democrático y alertan del riesgo igualmente plausible, de un escenario distópico de deriva autoritaria.

Por todo lo anterior, enfrentarse a la pandemia significa también impulsar una recuperación socioeconómica inclusiva y transformadora, y revitalizar la democracia y la confianza ciudadana en las instituciones. Recuperación transformadora y renovación democrática son, en suma, los ingredientes para la definición de un nuevo contrato social que permita a la región salir de esta crisis mejor preparada para encarar los retos societales del siglo XXI.

5. Una racionalidad y narrativa renovada para la relación birregional

Todos esos factores inciden en las relaciones entre América Latina y Europa, y no se puede hacer abstracción de ellos: interpelan a la racionalidad y objetivos de la relación birregional. Es necesario reevaluar los motivos que las fundamentan, y encontrar un nuevo argumentario o narrativa que sustente la renovación de las relaciones. El alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, siempre dice que la UE tiene que hablar “el lenguaje del poder”, pero en el discurso que pronunció en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2022 también recordó “el poder que tiene el lenguaje” aludiendo a las narrativas para generar una racionalidad y unos objetivos compartidos y construir agencia social.

No parecen faltar elementos para afirmar que, ante un mundo en transformación, el vínculo entre América Latina y el Caribe y la UE sigue siendo necesario y relevante, y se presenta hoy con un potencial y una lógica renovada en función tanto de los valores compartidos como de los intereses comunes de ambas regiones. Ello afecta a sus tres dimensiones:

concertación y diálogo político, comercio e inversiones, y cooperación para el desarrollo.

En primer lugar, esas relaciones han de ser un espacio de aseguramiento de la democracia y del orden internacional frente a quienes las impugnan, sea en la UE o en América Latina y el Caribe. Es importante subrayar que esta es una problemática compartida por ambas regiones y también con actores externos como Estados Unidos. El debate birregional sobre la democracia no debiera limitarse, de forma reduccionista, a los casos más graves como Nicaragua, Venezuela o Cuba, sin menoscabo de la gravedad de la situación que atraviesan esos tres países. En la UE y en América Latina el “malestar en la democracia” y su cuestionamiento por actores iliberales es algo mucho más extendido, y encuestas que aportan datos sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía con la democracia, como el Latinobarómetro o el Eurobarómetro, así lo confirman. Puede haber casos extremos, y especificidades nacionales y regionales, pero se trata de problemas más amplios, y compartidos: desafección ciudadana, erosión de la confianza y crisis de representación; cuestionamiento de la captura de las políticas por parte de las elites; sociedades segmentadas y desigualdades de trato y en el acceso a servicios y políticas públicas; deterioro de la esfera pública y la deliberación democrática; polarización, y ascenso de fuerzas iliberales y de extrema derecha, que impugnan el Estado de derecho, las libertades democráticas, las sociedades plurales y diversas, y las normas multilaterales. El cuestionamiento del Estado de derecho en Centroeuropa, el ascenso y creciente influencia de la ultraderecha en esa región, en Estados Unidos, en Brasil o en otros países de América Latina, son evidencia de ello. Las duras imágenes de las turbas “ultras” asaltando el Capitolio en Estados Unidos, azuzadas por el presidente saliente, seguramente quedarán en los libros de historia del futuro como símbolo de estos problemas y de su alcance global.

Por todo lo anterior, la cooperación en este ámbito exige agendas amplias y compartidas. Seguramente no podrá abordarse en los canales político-diplomáticos formales, por razones obvias, y se deberá optar por otro tipo de geometrías, más flexibles y trans-

versales, y el concurso de las propias fuerzas políticas y sociales y de la sociedad civil.

En segundo lugar, el diálogo político y la relación renovada UE-América Latina pueden promover la autonomía estratégica de ambas regiones en un mundo caracterizado por la crisis de la globalización, la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, así como de una Rusia revisionista que no ha dudado en desencadenar una guerra de agresión que, entre otros motivos, responde también a su reclamación de reconocimiento como gran potencia. El sistema internacional se ha tornado más complejo, interconectado y disputado. Parte de esa ecuación son las potencias en ascenso y el mayor riesgo de conflictos de alcance sistémico, como ilustra la guerra en Ucrania o la creciente tensión en el Mar de China. Pero también hay una dimensión ideacional: esa nueva geopolítica promueve y se sustenta en discursos ideológicos y narrativas nacionalistas, securitarias y de confrontación, como la idea de competencia bipolar entre Estados Unidos y China o de una nueva “Guerra Fría” entre ambas. Esas descripciones o metáforas no son correctas analíticamente. En cierta manera, como se mencionó, la propia guerra de Ucrania revela la incomodidad de Rusia con ese relato. Además, no responden a los intereses ni de Latinoamérica ni de la UE, pues las sitúan en una posición de subordinación estratégica, cuestiona su agencia al retratarlas como actores subalternos, y desalienta el compromiso de los gobiernos hacia las instituciones y normas regionales y multilaterales, y la cooperación internacional.

Esas narrativas, sin embargo, transforman la agenda y tienen consecuencias concretas. Dar prioridad a la geopolítica, la seguridad, la guerra y la rivalidad estratégica significa que pierden relevancia, espacio y recursos los retos societales como la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el medio ambiente, o el desarrollo sostenible global y la Agenda 2030. El término alemán *Schadenfreude*, de difícil traducción al castellano, significa algo así como la alegría que genera el mal ajeno. Sea en América Latina o en la UE, puede haber algún actor que vea con agrado el ascenso de China o de Rusia como parte de un relato que debilita al orden mundial y a Occidente,

Estados Unidos y la UE, y que aleja a América Latina del viejo continente; pero quienes lo ven así quizás debiera pensarlo dos veces, y considerar que ello también cercena los márgenes de maniobra para una mejor inserción internacional, la autonomía regional, y la capacidad conjunta para afrontar retos políticos, sociales, ambientales y de desarrollo que interpelan a ambas regiones y a la humanidad en su conjunto. Menos Europa puede significar también menos América Latina en esa lógica geopolítica. Por eso es necesaria una narrativa común para dar sentido y orientación al mundo al que ambas regiones aspiran, en paz, con democracia y desarrollo.

En tercer lugar, la relación birregional puede contribuir, más allá de la respuesta inmediata a la crisis del COVID-19, a la necesaria redefinición del desarrollo económico y social, en clave de sostenibilidad, como demanda la Agenda 2030. Aquí entra en juego la propuesta de “desarrollo en transición” impulsada por el Centro de Desarrollo de la OCDE y por CEPAL, con el apoyo de la Comisión Europea. Con esa agenda se pueden plantear unas relaciones de cooperación más horizontales e inclusivas, más abiertas al diálogo y a la escucha, dejando atrás la vieja lógica Norte-Sur y las métricas y modelos lineales y unidimensionales de desarrollo. Unas relaciones de cooperación más abiertas al aprendizaje conjunto y el intercambio de experiencias innovadoras en las políticas públicas y la implicación de los distintos actores del desarrollo sostenible.

La búsqueda de estrategias de cooperación avanzada para el “desarrollo en transición” es particularmente relevante para los procesos de integración y cooperación regional que nos caracterizan. Hay que recordar que, más allá de su corazón comercial, los regionalismos latinoamericanos y europeo son proyectos eminentemente políticos y sociales, que buscan tanto la paz, la estabilidad y el progreso social en cada grupo, como una mejor inserción en las relaciones internacionales y el fortalecimiento del multilateralismo.

Siendo así, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe y su cooperación al desarrollo tendrían que reorientarse para promover un espacio

compartido de diálogo de políticas, de convergencia regulatoria y de transformación productiva para la reconstrucción del contrato social. Ello requiere una “triple transición”, socioeconómica, digital y ecológica, que involucra a ambas regiones y que, como elemento transversal, han de ser transiciones justas. Esas transformaciones ya eran necesarias antes de la irrupción del COVID-19, uno de cuyos efectos ha sido exponer las fracturas sociales y las desigualdades de renta, género, o de otra índole. La pandemia también ha hecho aflorar disfunciones en las instituciones y modos de gobernanza, en cada país y en el plano regional y global, así como debilidades y fracturas del tejido social y productivo. La recuperación pospandemia no puede ignorarlas. Hay que recordar que democracia, estado de derecho, desarrollo con justicia, y paz, son aspiraciones que no se pueden lograr por separado. De esa forma, esas tres transiciones contribuirán a la renovación de la democracia y el contrato social.

La respuesta y la recuperación tras el COVID-19 ofrecen oportunidades para una cooperación birregional renovada a través de las políticas del “desarrollo en transición”, propiciando el diálogo de políticas y atrayendo inversión productiva y asistencia financiera y técnica que respalde inversiones para el desarrollo sostenible y políticas activas de largo plazo. Se trata de evitar dinámicas de reprimarización y creciente dependencia externa, y de respaldar reformas que lleven a pactos sociales y políticos más inclusivos. Por su parte, la UE ha de desplegar una estrategia de cooperación avanzada, conforme al nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, más horizontal, que, sin renunciar a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), ha de dejar atrás la “graduación” de los países más avanzados. Así, ha de estar abierta a todos los países de la región con enfoques “a medida” para cada país. Ha de sumar la cooperación Sur-Sur y triangular, promover un mayor diálogo sobre políticas públicas, innovación conjunta e intercambio de conocimiento, y alentar la inversión pública y privada en áreas como la infraestructura resiliente y la transición ecológica. Para ello se cuenta, dentro del Marco Financiero Plurianual 2022-2027, con el nuevo Instrumento “Europa Global” y el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible *plus* (FEDS+), y con

estrategias como “Global Gateway”, cuyo programa regional para América Latina no debería hacerse esperar más, pues ya se ha formulado para África. Por parte de la UE, es necesario avanzar en la lógica común de los “equipos Europa”, que involucran a los Estados miembros y a las instituciones europeas como expresión de un sistema europeo de cooperación emergente.

En cuanto a la política comercial y de inversión, el compromiso de ambas regiones con el Acuerdo de París y las metas de descarbonización y de cuidado del medio ambiente, exigen combinar la apertura con la adopción de estándares y normas ambientales, laborales y sociales más estrictas. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión con un marco regulador y con principios ambientales y geopolíticos distintos al enfoque liberal de décadas anteriores. Sin ello, la opinión pública y los parlamentos, de los que depende la ratificación de los acuerdos comerciales, pueden mostrarse más reacios a aceptar esos Acuerdos.

Aquí, la clave es una mayor cooperación y diálogo: sin ello, esas normas pueden terminar siendo un nuevo proteccionismo “verde”, con nuevas barreras no arancelarias, que puede ser impugnado como intento de imponer al resto del mundo los principios y normas europeas. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. En materia de estándares sociales, medio ambiente, clima y sostenibilidad, liderar supondrá mayor diálogo de políticas y reforzar la cooperación.

Esos imperativos se plantean en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en los Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe. Como ilustra el debate sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonía, no es aceptable objetar su ratificación apelando a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas. Pero ese proteccionismo encubierto no legitima que se ignoren esas objeciones ambientales. La solución no es abandonar los acuerdos, sino reforzar sus salvaguar-

das. De hecho, los acuerdos de última generación ya incluyen un moderno capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Pero, como se ha propuesto en el Pacto Verde Europeo, será necesario añadir a cualquier acuerdo comercial un compromiso vinculante con el Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países.

De nuevo, es necesario cambiar la lógica y la narrativa que justifica estos Acuerdos. No deben verse como meros TLC limitados al libre comercio. Tienen, de nuevo, un nuevo significado geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de América Latina frente a una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y, en materia de desarrollo sostenible, debieran verse también como un espacio común de diálogo de políticas y normas, y de convergencia regulatoria en materia social, de reglas para la economía digital, y de estándares ambientales, para promover el cambio de los modelos de producción y consumo en aras de la sostenibilidad y la cohesión social.

Esos desafíos son compartidos. La UE también quiere impulsar para sí misma una profunda transición social y ecológica que pretende ser, al mismo tiempo, nueva estrategia de desarrollo y de política industrial, marca de su “poder blando”, y renovada narrativa movilizadora de la construcción europea. Ese renacimiento de la UE en clave verde y social implicaría ver las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe como parte del Pacto Verde Europeo y del programa de recuperación *NextGenerationEU*, con una agenda común de inversiones, reformas y convergencia regulatoria para la transición “verde”, social y digital de ambas partes. De hecho, la forma en la que la UE se afirma en sus valores y en su autonomía estratégica en el mundo de hoy es, en parte, insistiendo en el contenido político y social, y ahora, ambiental y geopolítico de su proyecto de integración frente a la rivalidad estratégica y la competencia económica entre grandes potencias.

En esa triple transición social, digital y ecológica está en juego también la reconstrucción del contrato social y la viabilidad y legitimidad de la democracia a

la que se aspira en ambas regiones. Esas transiciones plantean, de por sí, complejos dilemas socioeconómicos en términos de equidad y de justicia. Suponen costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales, que pueden agravar las desigualdades; afectará a muchos aspectos de la vida cotidiana que hasta ahora se daban por sentados, los modos de trabajo y ocio, los patrones de consumo, la movilidad. Sabemos que han de cambiar para lograr las metas del Acuerdo de París. Esa transición supone reconfigurar los contornos materiales y éticos de lo público, lo privado, y del bien común. La distribución de esos costes y la manera de afrontarlos, entre países y entre grupos sociales dentro de cada país traerán amplias disputas ecosociales. Y pueden ser más difíciles aún por las disrupciones socioeconómicas de la guerra de Ucrania, como es el aumento de la inflación y del precio de la energía y los alimentos. De esas difíciles transiciones puede surgir un nuevo consenso verde o social, de amplio espectro, pero también pueden impulsar a fuerzas iliberales y de extrema derecha, tensionando aún más el orden internacional. Tendrán que ser transiciones justas, o no serán.

La UE y América Latina y el Caribe enfrentan la crisis de la globalización, la desigualdad, la emergencia climática, la pandemia del coronavirus y la reaparición de la guerra de agresión y sus consecuencias socioeconómicas y alimentarias globales. Todo ello representa lo que en sociología histórica se denomina una coyuntura crítica. Es decir, momentos de encrucijada, en los que el devenir histórico ya no está escrito y se abren múltiples posibilidades para las fuerzas sociales que pugnan por definir el futuro. Los pactos verdes no son, como algunos quisieran ver, un radical proyecto ecosocialista. Pero tampoco pueden despreciarse como un mero lavado de cara “verde” del neoliberalismo para asegurar su perpetuación. Noventa años atrás, tras otra crisis orgánica del capitalismo, el *New Deal* de Roosevelt y los pactos sociales de posguerra reconstruyeron el mercado y las sociedades democráticas con pactos sociales antes inéditos. Ante la crisis actual, los pactos verdes suponen renovar un nuevo contrato social y ecológico sumando al planeta y a las generaciones futuras dentro de un orden mundial por construir. Esa, y no otra, es la nueva racionalidad y narrativa que ha de sustentar la cooperación entre nuestras dos regiones. Les invito a reflexionar sobre ello.

La disuguaglianza socioeconomica in America Latina e Colombia. Panoramica sulle politiche pubbliche per la redistribuzione della ricchezza

La desigualdad socioeconómica en América Latina y Colombia.
Panorámica sobre las políticas públicas para la redistribución de la riqueza

Davide Riccardi,¹ Jairo Agudelo Taborda² & Verónica del Carmen Bossio Blanco³

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Artículo de Revisión

Recibido: julio de 2022

Revisado: agosto de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autores

¹ Investigador postdoctoral - Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pavia (Italia).
Correo electrónico: davide.riccardi@unipv.it
d.riccardidavide@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5936-3648>

² Universidad del Norte (Colombia). Doctor en Ciencias Políticas - Política Internacional - por la Universidad de Roma "La Sapienza" y en Filosofía por la Pontificia Universidad Lateranense (Italia).
Correo electrónico: tabordaj@uninorte.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0396-6666>

³ Universidad de Cartagena. Candidata a Magister en Ciencias de la Educación, de la Formación Continua y Ciencias Pedagógicas por la Universidad de Florencia (Italia).
Correo electrónico: vbossio@unicartagena.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1735-437X>

Cómo citar:

Riccardi, D., Agudelo Taborda, J. & Bossio Blanco, V. (2022). La disuguaglianza socioeconomica in America Latina e Colombia. Panoramica sulle politiche pubbliche per la redistribuzione della ricchezza. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 18-33
DOI: [10.21500/23825014.6093](https://doi.org/10.21500/23825014.6093)

Abstract

In America Latina, la lotta alla disuguaglianza socioeconomica è un tema ricorrente del dibattito politico regionale e globale. Difatti, nonostante i progressi registrati durante l'epoca del boom dei prezzi delle materie prime del periodo 2008-2014, i vari governi non sono riusciti a trasformare la realtà in senso effettivamente equitativo. Attraverso una revisione statistico-documentale, questo articolo ha come obiettivo quello di analizzare il sistema fiscale di alcuni dei principali Paesi latino-americani, con particolare attenzione verso il caso colombiano. Ne emerge che, con eccezione di Argentina, Brasile e Cuba, la realtà latino-americana è ancora molto distante dai valori di gettito fiscale e spesa sociale della media OCSE. Tale differenziale è causato in particolare da un approccio sostanzialmente regressivo del prelievo fiscale, accompagnato da alti livelli di elusione ed evasione. Ne deriva così che i servizi di *welfare* (pensioni, salute ed istruzione) non ricevono le risorse necessarie per il loro efficace, efficiente ed universale funzionamento. Ciò scredita così la loro credibilità, specialmente agli occhi delle classi medie e maggiormente agiate che spesso acquistano tali servizi dal settore privato. In virtù di tale dinamica, il *welfare* latino-americano si trasforma così in una sorta di elemosina che i ceti più agiati versano nei confronti dei meno abbienti. Quest'ottica ideologica è infatti uno degli ostacoli maggiori verso una trasformazione in senso progressivo del sistema fiscale latino-americano che si caratterizza, altresì, per una bassa tassazione sul reddito e sul patrimonio delle persone fisiche se comparata con gli altri Paesi di maggiore industrializzazione.

Keywords: *Welfare state*; politica fiscale; inclusione sociale; America Latina; Carlo Tassara.

 OPEN ACCESS



Resumen

En América Latina, la lucha contra la desigualdad socioeconómica es un tema recurrente del debate político regional y global. De hecho, a pesar de los avances logrados durante el auge de los precios de las materias primas entre 2008 y 2014, los distintos gobiernos no han logrado transformar la realidad hacia una condición efectivamente equitativa. A través de una revisión estadístico-documental, este artículo pretende analizar el sistema tributario de algunos de los principales países latinoamericanos, con especial atención al caso colombiano. Resulta que, con la excepción de Argentina, Brasil y Cuba, la realidad latinoamericana está todavía muy lejos de los valores de ingresos fiscales y de gasto social de la media de la OCDE. Este diferencial se debe, en particular, por un enfoque sustancialmente regresivo de la fiscalidad que acompañan, además, altos niveles de evasión y elusión. El resultado es que los servicios relacionados con el Estado de bienestar (pensiones, salud y educación) no reciben los recursos necesarios para su funcionamiento eficaz, eficiente y universal. Esto desacredita la credibilidad del *welfare*, sobre todo a los ojos de las clases medias y altas que frecuentemente compran estos servicios al sector privado. En virtud de esta dinámica, el Estado de bienestar latinoamericano se transforma así en una forma de limosna de las clases más acomodadas hacia las menos favorecidas. Esta visión ideológica es, de hecho, uno de los mayores obstáculos para una transformación progresiva del sistema fiscal latinoamericano, que se caracteriza además por una muy baja tributación de los ingresos y del patrimonio de las personas físicas en comparación con otros países de mayor industrialización.

Palabras clave: Estado de bienestar; política fiscal; inclusión social; Latinoamérica; Carlo Tassara.

1. Esiste un modello sociale latino-americano? Omaggio al contributo accademico di Carlo Tassara

Nei quarant'anni di esperienza professionale al servizio della Cooperazione Internazionale, Carlo Tassara ha riservato particolare attenzione nei confronti dello studio delle politiche pubbliche per la coesione e inclusione sociale, tema altresì ben caro all'Unione Europea e cardine nelle relazioni euro-la-

Abstract

In Latin America, the struggle against socioeconomic inequality is a recurring theme of regional and global political debate. In fact, despite the progress made during the 2008-2014 commodity price boom, the various governments have failed to transform reality in a more equitable direction. Through a statistical-documentary review, this paper aims to examine the tax system of some of the main Latin American countries, with a particular focus on the Colombian case. It emerges that, with the exception of Argentina, Brazil, and Cuba, the Latin American reality is still very far from the values of tax revenues and social spending of the OECD average. This differential is caused in particular by a substantially regressive approach to taxation, accompanied by high levels of avoidance and evasion. The result is that welfare services (pensions, health, and education) do not receive the necessary resources for their effective, efficient, and universal functioning. This, thus, discredits their credibility, especially in the eyes of the middle and rich classes, who often purchase these services from the private sector. By virtue of this dynamic, the State of Latin American welfare is, thus, transformed into a kind of charity of the most affluent classes to the least favored ones. This ideological outlook is in fact one of the greatest obstacles to a progressive transformation of the Latin American tax system, which is also distinguished by a very low taxation of the income and wealth of individuals compared to other countries of greater industrialization.

Keywords: Welfare State; Fiscal Policy; Social Inclusion; Latin America; Carlo Tassara.

tinoamericane (Tassara, 2012, 2016, 2018a, 2018b; Tassara e Rueda, 2022). Dai molteplici lavori accademici di Tassara emerge la riflessione—e quindi anche l'interrogativo— sull'eventuale esistenza di un modello sociale latino-americano. A tale domanda provarono a rispondere, in occasione del Convegno intitolato *El Modelo Social Europeo y América Latina*, vari studiosi provenienti dalle Americhe e dall'Europa.

Tale incontro stimolò inoltre la pubblicazione di un omonimo libro, curato dall'allora Direttore dell'*Instituto de Estudios Europeos* dell'Universidad del Norte, [Sören Brinkmann \(2019\)](#). In quell'occasione, più che offrire una risposta univoca, si cercò di stimolare la riflessione anzitutto verso l'eurocentrismo della domanda posta, per poi proseguire con l'analisi delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà ed alla disuguaglianza socioeconomica ([Riccardi e Agudelo, 2019](#)). In questo articolo si aggiorneranno quindi quelle considerazioni senza tuttavia considerare i dati, ancora parziali, relativi al periodo di pandemia da covid-19 ([OCSE, 2022](#)).

2. Premesse concettuali e storiche

L'idea egemonica di “modello sociale” passa necessariamente per un'interpretazione eurocentrica del termine. A tale concetto, infatti, si riconduce la costruzione del *welfare state*, espressione dell'espansione dei diritti socioeconomici che iniziarono ad essere istituzionalizzati e finanziati in maniera sistematica e vigorosa tra la seconda metà del XIX secolo ed il secondo dopoguerra, prima in Europa e poi in America Settentrionale ([Moreno, 2019](#); [Piketty, 2014](#)). Legemonia discorsiva e culturale europea, legata anche alla logica di espansione della democrazia nelle sue accezioni più ampie –e quindi anche sociali– portò quindi a rafforzare la lettura di questo fenomeno politico e sociale in un solo senso *geo-ideologico*: dall'Europa verso altri Continenti. In tale ottica, risulta difficile per il contesto latino-americano identificare “più modelli sociali” così come fece [Gøsta Esping-Andersen \(1990\)](#), in particolar modo per il contesto europeo. Infatti, già dalla fine del secolo scorso, l'autore danese, nella sua celebre monografia *The three worlds of welfare capitalism*, riuscì a suddividere in tre grandi modelli lo Stato sociale dei principali contesti industrializzati, Europa in primis. Per l'America Latina tale analogo esercizio risulta difficoltoso, avendo avuto la regione un processo di industrializzazione limitato rispetto alle tradizionali potenze economiche del nord del mondo. Nonostante ciò, è possibile identificare chiaramente significativi momenti storici in cui le Costituzioni latino-americane incorporarono progressivamente la tutela dei principali diritti sociali, intesi da [Bobbio \(1995, 2010\)](#) come il diritto alla salute, al lavoro e all'istruzione.

In America Latina questi sono stati sanciti per la prima volta in una Carta fondamentale in seguito alla Rivoluzione messicana del 1917 ([Garganella, 2016](#)). Dopodiché, altre Nazioni della regione seguirono l'esempio del Paese mesoamericano: Bolivia (1938), Cuba (1940), Uruguay (1942), Ecuador e Guatemala (1945), Costa Rica (1949). Di particolare rilevanza furono i periodi legati ai governi di Getúlio Vargas, in Brasile (1934 e 1945), e Juan Domingo Perón, in Argentina (1949). Questi leader, infatti, figli della tradizione politica del *caudillismo* e del “populismo classico” latino-americano ([Zanatta, 2017, p. 121](#)), pur garantendo un significativo progresso nel riconoscimento dei diritti sociali, limitarono fortemente le libertà civili e politiche. Fu solo a partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso che in America Latina i diritti sociali acquisirono sistematicamente uno spazio rilevante all'interno delle principali democrazie liberali. La Costituzione colombiana del 1991, ad esempio, a conferma di quanto detto, definisce lo Stato come “sociale di diritto” (art. 1), seguendo il modello spagnolo post-franchista che incluse nella sua nuova Carta fondamentale il termine “Stato di diritto sociale e democratico”. Anche il Brasile, dopo quasi tre lustri dalla nuova Costituzione, iniziò una profonda trasformazione del proprio modello sociale durante gli anni di Governo del Partito dei Lavoratori tra il 2003 ed il 2015 ([Lobato Gentil, 2019](#)).

Tuttavia, nonostante le formali innovazioni costituzionali, la realtà politica, sociale ed economica latino-americana ha storicamente sperimentato una debolezza istituzionale caratterizzata da un abissale scollamento tra norma e prassi. Ciò è dovuto al fatto che il potere, sin dalla colonia, sia stato conteso e distribuito tra ridotti gruppi di élite e di *caudillos* che, specialmente dall'epoca repubblicana, hanno modellato le Costituzioni dei nuovi Stati a loro uso e costume secondo l'esclusivo interesse dei gruppi dominanti.

Su questa logica sorsero gli Stati-Nazione che esclusero sistematicamente le masse dal controllo delle istituzioni. Tale emarginazione cronica, in epoche considerate “liberali”, mantennero, tuttavia, una composizione corporativista della società che si rafforzò durante i periodi di autoritarismo del XX secolo.

Tutto ciò ha prodotto, fino ai giorni nostri, il fenomeno che Boaventura de Sousa Santos chiama “fascismo dell'apartheid sociale” (2004, pp. 22). Tale termine si riferisce al contesto di segregazione che vive gran parte della popolazione, abbandonata alla “condizione di natura” hobbesiana dove la protezione dello Stato è pressoché nulla, specialmente in ambito sociale.

Queste circostanze si manifestano sia nelle aree rurali che nei contesti urbani. Le megalopoli latino-americane tendono a riprodurre infatti segregazione sociale a cui si aggiungono anche elementi di endemico razzismo, culturalmente legato all'eredità ideologica dello schiavismo, oggi identificato con il mantenimento della “colonialità del potere” anche attraverso la complicità massmediatica (Quijano, 2000, p. 201; Romero, Riccardi e Díez, 2019). Ne è contemporaneo esempio Cartagena de Indias che, come altre città latino-americane costiere, nonostante la maggioritaria presenza di afrodiscendenti tra i propri abitanti, mantiene la quasi totalità di questa popolazione in un marcato contesto di segregazione socioeconomica e territoriale (Burgos Bolaños e Padauí, 2016).

La breve premessa esposta poc'anzi offre un essenziale strumento interpretativo per comprendere la cronica avversità dei governi latino-americani verso riforme fiscali a forte connotazione progressiva, necessarie per sostenere finanziariamente la garanzia dei principali diritti sociali riconosciuti dalle rispettive carte fondamentali.

Al di là dell'identificazione o meno di un modello sociale latino-americano e dell'influenza europea su di esso, ciò che spicca è la profonda e persistente disuguaglianza socioeconomica presente in quasi tutti i Paesi della regione. Questo fenomeno rappresenta una minaccia sia per la cosiddetta “crescita sostenibile” che per la coesione sociale. Nel 2014, infatti, il 10% più ricco della popolazione dell'America Latina possedeva il 71% della ricchezza regionale, nonostante il calo rilevato tra il 2002 e il 2014 (Amarante, Galván e Mancero, aprile 2016). Da evidenziare inoltre che, durante lo stesso periodo, le fortune dei miliardari latino-americani sono cresciute del 21% annuo, con un incremento quasi sei volte superiore al PIL della regione (CEPAL e OXFAM, 2016).

La contrazione economica, che ha colpito gran parte dell'America Latina a partire dal 2014 con il calo dei prezzi delle materie prime, si è rivelata una minaccia per l'insufficiente ma tangibile progresso che la regione ha vissuto dall'inizio del XXI secolo in termini di lotta alla povertà. In tale periodo, infatti, circa 60 milioni di persone hanno accresciuto la già esile classe media latino-americana (Colomer e Alcantara, 2015).

Secondo i dati CEPAL, nel 2014 il 28% della popolazione dell'America Latina (circa 167 milioni di persone) è rimasta in condizioni di povertà, mentre il 12% (circa 71 milioni di persone) in condizioni di povertà estrema. La carenza di risorse pubbliche nella regione resta quindi una delle cause principali per cui i governi non riescono a garantire ai propri cittadini servizi universali e di qualità in materia di salute, istruzione, pensione, trasporti, sicurezza, tutela ambientale, ricerca e innovazione, che dovrebbero portare, oltre che a miglioramenti di produttività e crescita economica, anche ad un maggiore benessere e sviluppo sociale. Nonostante i significativi progressi in termini di divario socioeconomico avvenuti dall'inizio del secolo, l'America Latina continua a guidare la lista delle regioni più disuguali del mondo, al di sopra dell'Africa e dell'Asia. I dati del coefficiente di Gini sono migliorati positivamente, ma con intensità diverse in 14 Paesi dell'America Latina: Argentina, Bolivia, Brasile, Perù e Uruguay hanno avuto il miglioramento più significativo; Cile, Colombia, Ecuador e Panama hanno avuto risultati intermedi; Messico, Repubblica Dominicana e i Paesi centroamericani hanno registrato i progressi meno notevoli. Secondo la CEPAL, tra il 2002 e la vigilia della crisi globale del 2008, la povertà è diminuita del 25% e il tasso di indigenza è sceso del 33% (Buonomo e Yanes, 2013). Nonostante questi miglioramenti, la regione continua ad essere altamente disuguale. Il 10% più ricco della popolazione riceve il 32% del reddito totale, mentre il 40% più povero riceve solo il 15% (CEPAL, 2013). La situazione è ancora più estrema in El Salvador, Honduras e Guatemala dove, secondo l'Istituto centroamericano per gli Studi Fiscali, ICEFI (2015), il 20% più ricco concentra il 50% del reddito.

Nei paragrafi successivi si analizzeranno i sistemi fiscali e la redistribuzione del reddito dei principali Paesi latino-americani per dare spazio, prima delle conclusioni, al caso colombiano.

3. Principali caratteristiche dei sistemi tributari latino-americani

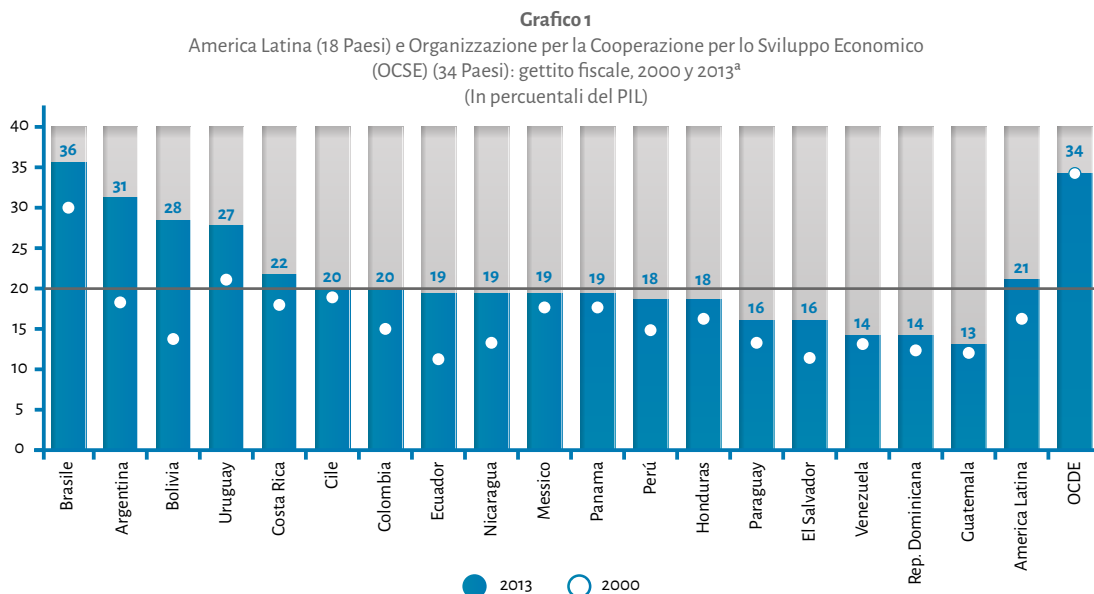
A causa dei particolari fattori politici, sociali ed economici poc'anzi menzionati, i Paesi dell'America Latina hanno subito molteplici riforme fiscali. Tuttavia, dagli anni '60, possono essere individuati tre principali periodi di riforma (Mahon, 2004). Durante primo momento, compreso tra il 1967 e il 1994, gli Stati si sono concentrati sull'aumento della riscossione attraverso l'ampliamento della base imponibile, specialmente dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Questi anni sono stati fondamentali per l'aumento delle entrate, necessarie per correggere i crescenti disavanzi fiscali causati dall'aumento della spesa pubblica e compensare così in parte la perdita dei dazi doganali data dalla progressiva liberalizzazione commerciale dell'epoca.

Il secondo periodo di riforme, compreso tra l'inizio degli anni '90 ed il primo decennio degli anni 2000, ha comportato, nella stragrande maggioranza dei casi, modifiche alla riduzione delle imposte e delle aliquote o basi IVA in funzione della crescita del gettito fiscale rispetto al PIL. Parallelamente, si è registrato un miglioramento dell'efficienza della raccolta attraverso maggiori capacità della pubblica amministrazione che ha beneficiato anche di un importante aggiornamento tecnologico. È necessario risaltare che questi primi due periodi di riforma hanno avuto un

carattere principalmente regressivo, in cui le imposte indirette sono state quelle che hanno maggiormente contribuito all'espansione del gettito fiscale.

Il terzo periodo, decisamente più attuale, è iniziato con la riforma uruguaiana del 2006, sotto il governo di Tabaré Vázquez, ed è durato fino alla riforma del 2014 che è stata attuata in Cile durante la presidenza di Michelle Bachelet. In questo lasso di tempo, anche il Messico ha approvato nell'ottobre 2013 una riforma fiscale. Le suddette iniziative rappresentano una novità nel panorama latino-americano perché hanno introdotto, ad eccezione del caso messicano, una maggiore presenza di misure progressiste in controtendenza con il tradizionale approccio delle politiche fiscali nella regione (Mahon, Bergman e Arnson, 2015).

Nonostante l'aumento del gettito fiscale degli ultimi decenni, i Paesi dell'America Latina mantengono un'aliquota fiscale significativamente inferiore alla media dei Paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Secondo CEPAL e OXFAM (2016), tra il 2000 e il 2013, l'aliquota fiscale media regionale è passata dal 16,0% del PIL al 20,6%. Tuttavia, questi valori rimangono ancora al di sotto della media OCSE che nel 2013 era del 32,1% (Grafico 1).



Fonte: CEPAL e OXFAM (2016) / Riccardi e Agudelo (2019)

Nota. Per quanto riguarda Bolivia e Messico, si includono alcune imposte legate allo sfruttamento delle risorse naturali non rinnovabili che si possono considerare come entrate non tributarie.

Vale la pena notare che la media regionale non mostra la differenza significativa nei risultati tra i Paesi. Ad esempio, Argentina, Bolivia, Brasile e Uruguay sono quelli che si avvicinano di più al valore della media OCSE in termini di riscossione delle imposte. Nonostante ciò, c'è un gruppo di Paesi che raggiunge a malapena il 20%, valore questo considerato come il minimo per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (ODS). Ci sono infine diversi Paesi della regione che non hanno raggiunto tale cifra.

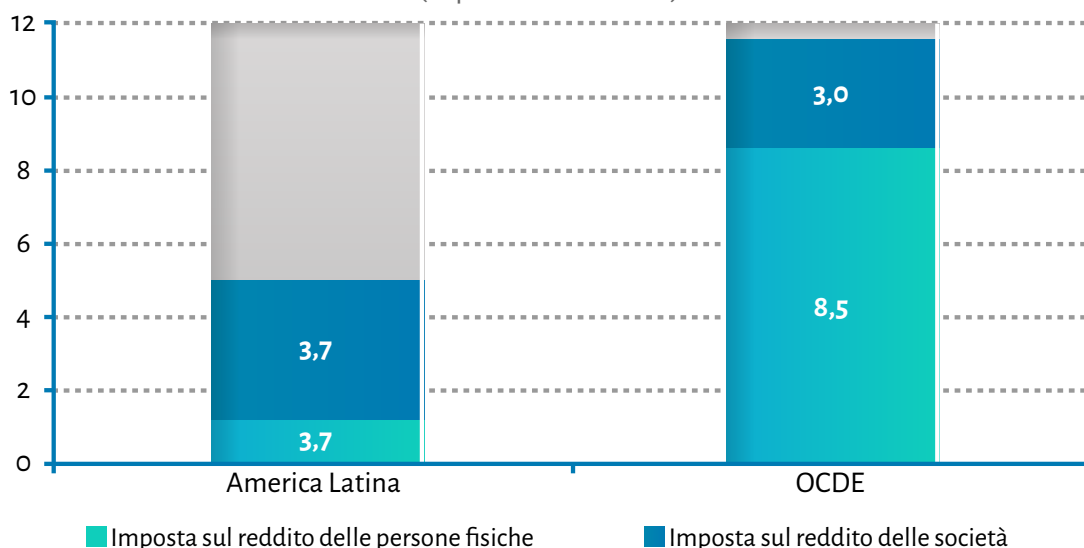
Come ribadito da [Thomas Piketty \(2014, p. 1.136\)](#):

Tutte le esperienze storiche suggeriscono che con il 10-15% del reddito nazionale di entrate fiscali è possibile assicurare solo i tradizionali servizi pubblici: se si vuole far funzionare bene la polizia e la giustizia, non resta molto altro per finanziare l'istruzione e la sanità. L'altra possibile scelta è pagare poco tutti, poliziotti, giudici, insegnanti e infermieri, in tal caso è probabile che qualcuno di questi servizi non funzioni come si deve. Il tutto può generare un circolo vizioso, poiché il cattivo funzionamento dei pubblici servizi contribuirà a sua volta a minare la fiducia nello Stato, con conseguenti gravi ricadute sulla riscossione fiscale.

Questa situazione si verifica solitamente in America Latina dove, nonostante alcuni casi ben al di sopra della media regionale, la base imponibile non consente un adeguato finanziamento dei servizi pubblici, compresi quelli che tipicamente costituiscono i pilastri del *welfare*: sanità, istruzione e sistema pensionistico. La realtà latino-americana rispecchia quindi un basso livello di progressività impositiva, accompagnata da una bassa pressione fiscale basata su un modello regressivo, dove le imposte indirette –come l'IVA– rappresentano la principale fonte di entrate. Di scarsa efficacia è stato l'aumento delle imposte sul reddito che, nonostante il suo aumento medio dal 3,1% del PIL nel 2000 al 5,2% nel 2013, non ha cambiato la struttura dei sistemi fiscali latino-americani. Questi restano infatti ben al di sotto della media dei Paesi OCSE, nei quali la stessa tipologia di imposta si attestava nel 2013 all'11,6% del PIL. In particolare, tale differenza è data da un'insufficiente riscossione dalle imposte sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) che risultano essere cinque volte inferiore ai livelli dei Paesi OCSE. Degno di nota è altresì il fatto che le imposte sul reddito di impresa (IRES) risulta essere leggermente superiore nei Paesi latino-americani rispetto agli altri della OCSE (Grafico 2).

Grafico 2

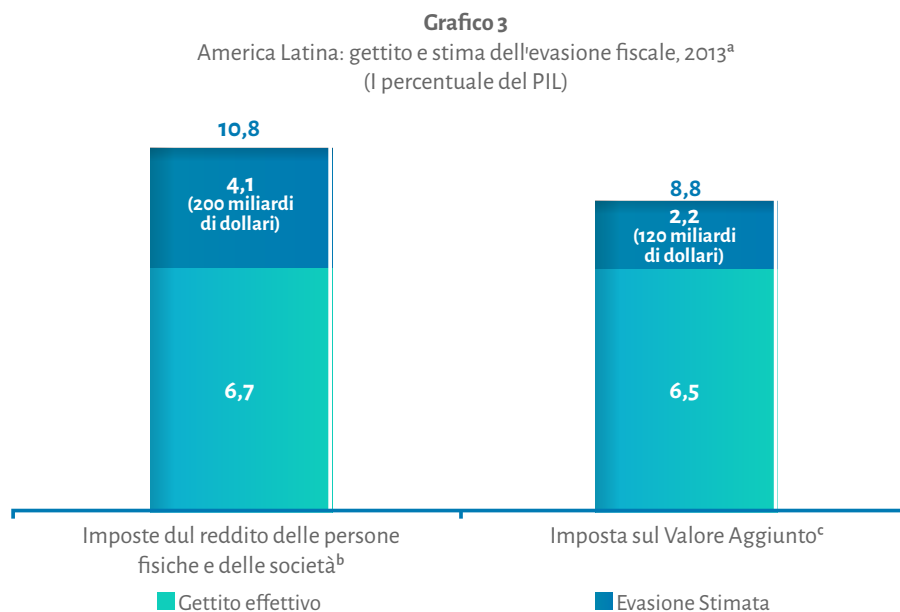
America Latina e Organizzazione per la Cooperazione per lo Sviluppo Economico (OCSE):
composizione del gettito da imposta sul reddito, 2011
(In percentuali del PIL)



Fonte: CEPAL e OXFAM (2016) / Riccardi e Agudelo (2019)

Un'altra grande debolezza del sistema fiscale latino-americano è legata ai suoi elevati livelli di evasione fiscale. La CEPAL stima che nel 2013 il valore di evasione sia stato di circa 200.000 milioni di dollari nell'ambito delle imposte sul reddito di persone fisiche e imprese, ovvero il 4,1% del PIL rispetto al 6,7% effettivamente incassato. In termini di evasione dell'imposta sul valore aggiunto sono stati calcolati circa 120.000 milioni di dollari, ovvero il 2,2% del PIL rispetto al 6,5% incassato (Grafico 3). Per dare un'idea del significato di questi dati, è importante evidenziare che, per quello stes-

so anno, la spesa media in conto capitale realizzata dai governi nazionali latino-americani è stata del 4,5% del PIL. Ciò significa che il costo dell'evasione fiscale nella regione è stato maggiore del totale della spesa pubblica che gli Stati hanno investito nella regione. Questi dati possono interpretarsi come un'evidenza dell'alto livello di informalità delle economie latino-americane che si accompagna ad una marcata sfiducia da parte dei cittadini verso le istituzioni pubbliche della regione. Tutto ciò a discapito quindi di una diffusa cultura fiscale.

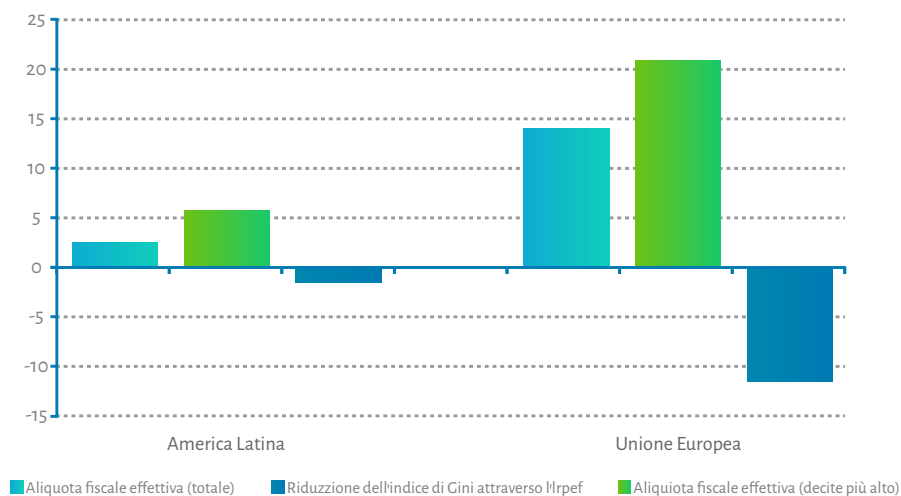


Fonte: CEPAL e OXFAM (2016) / Riccardi e Agudelo (2019)

Un'altra caratteristica del sistema tributario latino-americano è legata ai bassi livelli di riscossione (e imposizione) che vengono effettuati nei confronti del decile più ricco della popolazione, ben al di sotto della media dei Paesi OCSE. È evidente che la struttura fiscale presente in America Latina mantiene ed alimenta la disuguaglianza mediante la propria fisionomia regressiva a cui si accompagna un alto livello di evasione ed elusione. Nello specifico, l'im-

posta sui redditi per le persone fisiche incide a livello regionale a malapena in termini di riduzione della disuguaglianza: del 2,1% secondo il coefficiente di Gini, a fronte di un'incidenza media dell'11,6% dei Paesi membri dell'Unione Europea. La ragione di ciò è legata, appunto, al basso livello delle aliquote fiscali in America Latina per le persone fisiche (CEPAL e OXFAM, 2016) (Grafico 4).

Grafico 4
America Latina (16 Paesi) e l'Unione Europea (27 paesi): aliquota effettiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e riduzione della disuguaglianza dovuta a questa imposta, 2011^{a b}
(In percentuali)



Fonte: CEPAL e OXFAM (2016) / Riccardi e Agudelo (2019).

Nota. Calcolato sulla base dei redditi lordi. I dati UE includono le imposte dirette aggiuntive in alcuni Paesi, tra queste quelle immobiliari e quelle verso le istituzioni religiose.

Un numero crescente di studi mette in luce che alcuni sistemi fiscali latino-americani alimentano le disuguaglianze di genere che evidentemente frustrano le opportunità di autonomia economica delle donne. CEPAL e OXFAM (2016) evidenziano, per esempio, come in tre Paesi centroamericani e caraibici (Honduras, Guatemala e Repubblica Dominicana) la mancanza di detrazioni specifiche per i lavoratori autonomi (settore a forte presenza femminile) sommata al fatto di non tenere conto di nessun tipo di compenso per le donne che si occupano della cura della casa e del *welfare* familiare (ad esempio, l'assistenza ai minori e agli anziani), acuisce la disuguaglianza di genere. In Bolivia, per esempio, secondo una ricerca sulla realtà fiscale realizzata da Coello e Fernández (2013), la non considerazione dei compiti che le donne acquisiscono in ambito dell'assistenza familiare non retribuita aumenta la disuguaglianza di genere.

4. La difficile redistribuzione del reddito: il dibattito tra i differenti approcci politici

Il carattere limitato che i sistemi tributari latino-americani hanno in termini di redistribuzione del reddito attraverso la riscossione è dovuto al loro carattere marcatamente regressivo. Nonostante alcune recenti riforme adottate in Cile, Uruguay e Messico e le molteplici raccomandazioni espresse da

alcuni dei principali Organizzazioni Internazionali, la tassazione in America Latina non ha aumentato significativamente il peso delle imposte dirette.

Questa limitazione, secondo Mahon, Bergman e Arnson (2015), è dovuta sia alla sfiducia che i cittadini hanno nei confronti del settore pubblico che alla debolezza storica delle istituzioni dello Stato. Queste ultime ancora oggi caratterizzate da alti livelli di corruzione e da persistente resistenza delle élite economiche dinanzi a qualsiasi tassazione sulla proprietà.

Secondo vari studi, la redistribuzione del reddito attraverso la spesa risulta essere la meno conflittuale, da un punto di vista politico, a condizione che venga mantenuta un'ampia base tributaria. In merito, vi sono diversi esempi significativi di Paesi in cui la dimensione della spesa è più importante del peso della tassazione (Goñi, López e Servén, 2011). Questa dinamica si verifica soprattutto nei più solidi Stati sociali d'Europa. I dati OCSE mostrano come, nella prima parte degli anni 2000, alcuni dei principali Paesi scandinavi (Svezia, Danimarca e Finlandia) abbiano adottato sistemi fiscali regressivi capaci di trasformarsi in contesti altamente redistributivi in fase di spesa alla stregua delle altre principali realtà europee (Tabella 1).

Tabella 1

Coefficiente di Gini prima e dopo la politica fiscale e dopo la spesa pubblica

A	B	C	D	E	F
Paese	Gini pre politica fiscale	Gini post politica fiscale	Punti percentuali di variazione, solo imposte [(B- C) x100]	Gini post imposte e spesa	Punti percentuali di variazione, totale [(B-E)x100]
Germania	.3868	.3467	4.01	.3055	8.1
Regno Unito	.4705	.4610	0.95	.3434	12.7
Portogallo	.4442	.4056	3.86	.3835	6.1
Francia	.3776	.3568	2.08	.3016	7.6
Danimarca	.4373	.4580	-2.07	.3063	13.1
Finlandia	.4437	.4446	-0.09	.3233	12.0
Svezia	.4066	.4276	-2.1	.2940	11.3

Fonte: Mahon, J. E., Bergman, M., & Arnson, C. (2015); Riccardi e Agudelo (2019).

I difensori di questo modello sostengono che una minore tassazione diretta in cambio di una cospicua riscossione indiretta e, soprattutto, una spesa pubblica redistributiva, riesca solitamente a riscuotere un maggior consenso politico tra i diversi gruppi di interesse all'interno della società con interessi opposti. Il politologo [Junko Kato \(2003\)](#) mette in relazione il consolidamento degli Stati sociali con la tassazione regressiva. L'autore giapponese sostiene che, in questo modo, i Paesi scandinavi sono riusciti a trovare un equilibrio tra la parte conservatrice, scettica nei confronti della tassazione diretta, e i socialdemocratici, a favore di una riscossione regressiva a condizione che fosse così ampia da finanziare efficacemente le politiche pubbliche di *welfare*. Questo fenomeno è quello che [Jeffrey Timmons \(2005\)](#) chiamerebbe un "contratto fiscale" attraverso il quale i governanti scambierebbero servizi, politiche e istituzioni con tasse, in maniera tale da far sì che la spesa pubblica favorisca in primis i contribuenti.

Nonostante ciò, il limite del sistema fiscale latino-americano è che l'esile classe media insieme a quella più ricca sono quelle che pagano di più in termini assoluti. Sarebbe quindi di forte fastidio per queste due fasce di popolazione sostenere qualsiasi altro tipo di imposta diretta o indiretta. Questo motivo potrebbe anche essere una chiave di lettura per comprendere la politica fiscale di alcuni recenti go-

verni populistici di sinistra nella regione come quelli di Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia) e Rafael Correa (Ecuador) che, invece di ampliare la base imponibile e ricercare una maggiore progressività nei tributi, hanno sfruttato maggiormente il reddito derivante dai prezzi elevati delle materie prime, soprattutto tra il 2008 e il 2014. La particolarità rilevante dei sistemi tributari latino-americani è che il "contratto fiscale" grava, in termini assoluti, sui cittadini che hanno di più senza ricevere nulla, o quasi, in cambio, rispetto ai servizi sociali pubblici. Vale la pena considerare quindi che, in America Latina, i servizi educativi e sanitari dello Stato sono quasi sempre rivolti alle classi sociali medio-basse; quelle alte, invece, tendono a scegliere di acquistare questi servizi dal settore privato e, in alcuni casi, anche all'estero.

Si ha così una stratificazione tripartita della società. Il primo gruppo è una minoranza dal grande peso economico, l'insieme di persone che più paga in termini assoluti ma quello che ne risente meno in termini relativi a causa della regressività del sistema fiscale. È da evidenziare che questo gruppo non beneficia dei servizi pubblici dati dalla spesa sociale a causa della mediocrità, sfiducia e stigmatizzazione degli stessi. Il secondo gruppo è costituito da una esile classe media che contribuisce in modo significativo sia in termini assoluti che relativi e che

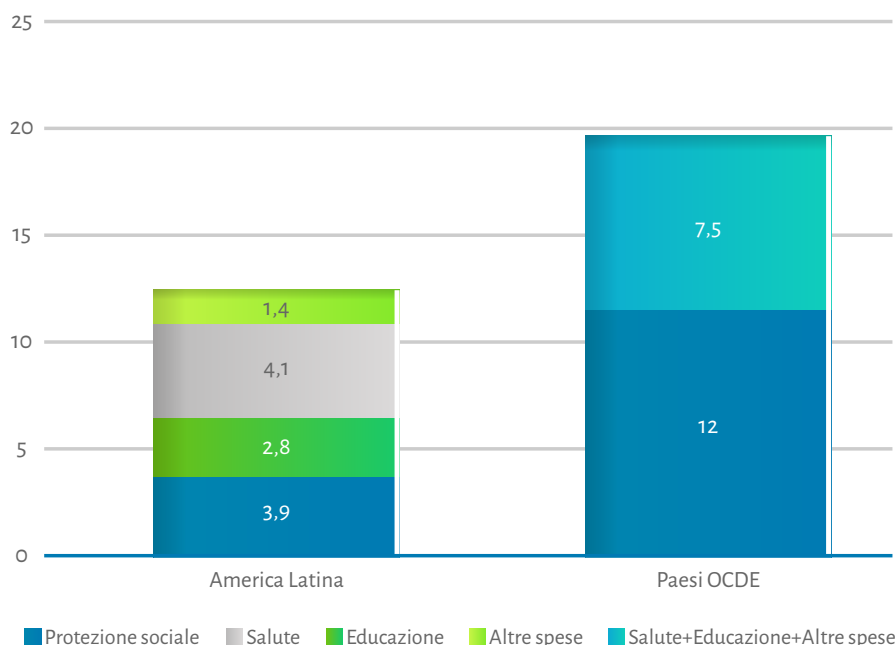
in molti casi acquista, indebitandosi, servizi sociali dal settore privato perché insoddisfatto di quelli che lo stato fornisce. Il terzo gruppo è costituito dai più, una vasta fascia di popolazione povera che paga pochissimo in termini assoluti perché economicamente impossibilitata a farlo. Quest'ultimo insieme di cittadini è, da una parte, il più colpito in termini relativi dalla regressività del sistema tributario; dall'altra, quello che beneficia maggiormente della spesa sociale pubblica che, comunque, a causa delle sue limitate e insufficienti risorse, non riesce ad offrire soddisfacenti benefici in natura (come sanità e istruzione) o in trasferimenti (ad esempio, pensioni, sussidi alle famiglie, etc.) in grado di porre fine alla spirale della povertà.

Ovviamente, lo stesso panorama latino-americano è molto eterogeneo. Tuttavia, per cercare di affrontare la questione in modo generale, vale la pena presentare alcuni dati essenziali della regione sull'impegno degli Stati verso alcuni dei principali

servizi sociali. Tra il 2000 e il 2013, la spesa sociale pubblica media di 19 Paesi della regione su cui si basano i dati CEPAL (2018) è stata di appena il 12,2% del PIL; la cifra ascende, nello stesso periodo, al 19,5% del PIL per la media dei paesi OCSE (2018). Per quest'ultimo gruppo di Stati, i servizi che richiedono maggiori risorse sono quelli relativi alla protezione sociale (pensioni, sussidi, etc.) con una media del 12% del PIL, seguiti dalla spesa per sanità, istruzione e altri servizi sociali (alloggio, ambiente, tempo libero, etc.) che insieme costituiscono il 7,5% del PIL. In America Latina, invece, il settore che maggiormente domanda spesa pubblica è l'istruzione con il 4,1% del PIL, seguita da protezione sociale, sanità e altri servizi sociali, rispettivamente con il 3,9%, 2,8% e 1,4% del PIL (Grafico 5). Bisognerà capire se l'impatto della pandemia da Covid-19 determinerà un cambiamento in questa composizione di spesa nel futuro, considerando la contrazione del gettito fiscale che, specialmente nel 2020, si è ridotta del 10,9% in termini reali (OCSE, 2022).

Grafico 5

America Latina e Organizzazione per la Cooperazione per lo Sviluppo Economico Spesa sociale pubblica in percentuale del PIL (promedio 2000-2013)



Fonte: CEPAL e OXFAM (2016)/ Riccardi e Agudelo (2019).

Nota. Gli scarsi investimenti pubblici in ambito sociale alimentano le dinamiche di "stratificazione tripartita" sopra descritte, vanificando così la solidarietà e la coesione sociale raggiungibili con ben più alti livelli di investimento pubblico in ambito di *welfare*. Queste auspicabili maggiori risorse dovrebbero essere capaci di puntare all'universalizzazione e qualificazione dei servizi di base di natura sociale, legati a sanità, istruzione e sistema pensionistico.

5. Il caso colombiano

Lo studio della realtà colombiana permette di individuare un caso specifico dell'America Latina in cui spiccano, in modo particolare, le premesse generali della regione poc'anzi esposte. A riguardo di un ipotetico modello sociale nazionale, secondo quanto esposto nell'introduzione, sarebbe difficile individuare un chiaro sistema di *welfare* pubblico capace di soddisfare universalmente la domanda dei principali diritti sociali nel contesto nazionale, considerato tra i più rigidi e conservatori del Continente quando si tratta di sostenere le politiche sociali e di inclusione dei cittadini. In merito, l'analisi storica di **David Bushnell (2011)** descrive come gli "oligarchi" nel tempo non abbiano mai visto minacciati realmente i propri interessi né in ambito politico, né economico. Per questo, nonostante il lungo periodo di violenza politica che affligge il Paese da più di duecento anni, l'oligarchia colombiana non ha mai avuto bisogno di ricorrere a durevoli dittature militari in risposta ad una possibile rivoluzione sociale. L'unico caso noto fu quello del generale Rojas Pinilla (1953-1957), che tuttavia esercitò un ruolo di garante dell'ordine civile e costituzionale durante *La Violencia* –periodo di guerra civile scoppiato nel 1948– successivamente all'assassinio di Jorge Eliecer Gaitán, candidato presidenziale liberal-populista.

Nonostante la particolarità del sistema politico colombiano, generalmente restio dinanzi all'attuazione delle riforme sociali, si possono comunque rammentare momenti chiave della storia del Paese a partire dal 1918. In quell'anno fu introdotta per la prima volta l'imposta sul reddito, su proposta dell'economista Esteban Jaramillo. Il principio della tassazione progressiva fu ripreso e ampliato durante il periodo chiamato *Revolución en Marcha*, sorto in concomitanza del primo periodo di presidenza del liberale Alfonso López Pumarejo (1934-1938). La legge n. 78 del 1935 regolò infatti tecnicamente un sistema basato sulla capacità contributiva e sul principio di uguaglianza. Dopo un periodo di restaurazione conservatrice, culminato con la presidenza di Laureano Gómez (1950-1951), la legge n. 81 del 1960 è considerata ancora oggi come una delle riforme più progressiste del sistema tributario nazionale (**Rodríguez Salazar, 2001**).

Questa, frutto della consulenza tecnica della CEPAL, cercò di attuare una tassazione sulla base di tre punti principali: i) aumento della spesa pubblica per stimolare la domanda interna, ii) sostegno verso la creazione di capitale, iii) generazione di un meccanismo redistributivo del reddito attraverso la politica fiscale. Il finanziamento di tale aumento di spesa si sarebbe poi basato sull'introduzione di nuove imposte capaci di fungere come base finanziaria del futuro sistema di previdenza sociale, già definito dalle leggi n. 5 del 1945 e n. 90 del 1946, approvate durante la presidenza di Mariano Ospina Pérez che governò tra il 1946 ed il 1950. La popolazione rurale è stata esclusa da questa riforma, oggi uno dei settori più vulnerabili della società colombiana, che è stata duramente colpita anche dal conflitto armato interno. È solo con la Costituzione politica del 1991 che il nuovo "Stato sociale di diritto" ha introdotto esplicitamente una serie di principi che includono l'equità, l'efficienza e la progressività come elementi fondanti del sistema tributario nazionale (art. 363). La Carta fondamentale è entrata in una congiuntura di trasformazioni economiche nazionali ed internazionali che hanno dato origine a tre grandi periodi fiscali (**Concha Llorente, Ramírez Jaramillo e Acosta, 2017**).

Il primo momento, tra il 1985 e il 1994, è quello di riforma dello stato e di apertura economica, spinto specialmente dalla liberalizzazione del commercio mondiale che ha coinvolto anche la Colombia. In quel periodo il Paese latino-americano stava attraversando un importante periodo di riforma fiscale con l'obiettivo di ampliare la base di riscossione in risposta alla diminuzione dei redditi derivanti dai dazi doganali e alla domanda di maggiore spesa sociale che la nuova Carta fondamentale implicava. Le riscossioni provenienti dall'estero furono sostituite da quelle interne. In quel momento le imposte dirette rappresentavano il 43% degli incassi: 4,7 punti derivavano dall'Irpef e 38,4 dal reddito d'impresa; le imposte indirette costituivano il 57% delle entrate: l'IVA con 23,2 punti percentuali, l'IVA sulle attività estere con 12,7 punti, i dazi doganali provenienti dal commercio estero e le marche da bollo, rispettivamente con 19,1 e 1,9 punti percentuali.

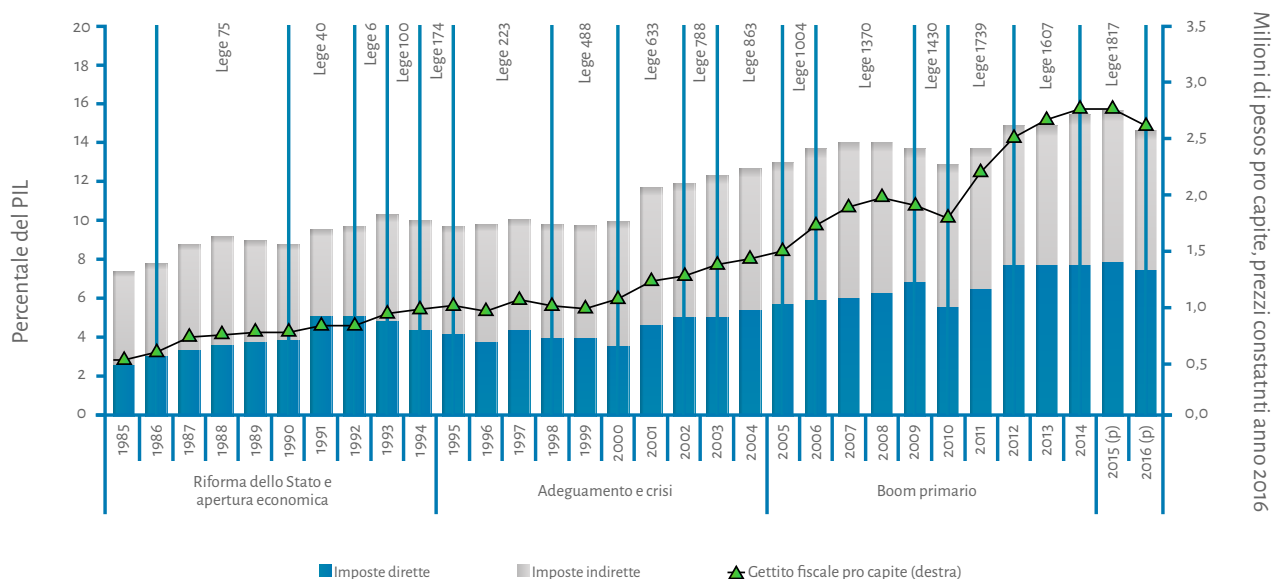
Il secondo periodo, compreso tra il 1995 e il 2004, fu di assestamento e di crisi, in cui l'aumento della spesa pubblica continuò ad allinearsi ai nuovi principi costituzionali. Tuttavia, in questo periodo, le spese correnti sono cresciute più rapidamente delle entrate fiscali. Poco sono riuscite a fare le riforme del 1995 e del 1998. Nel 1999 l'economia colombiana ha vissuto l'unico anno di crescita negativa del periodo. Queste dinamiche costrinsero lo Stato ad adottare tre nuove riforme fiscali nel 2000, 2002 e 2003. In questa stagione le imposte dirette scesero al 41,8% della riscossione totale con 4 punti sul reddito delle persone fisiche, 36,7 per le imprese e 1,2 sul patrimonio netto. Le imposte indirette salirono al 58,2% del gettito fiscale: 29,8 punti percentuali per l'IVA, 3,6 per l'imposta sui movimenti finanziari, 14,3 per l'IVA e l'attività estera, 8,7 per i dazi al commercio estero e 1,7 per le marche da bollo nazionali. Il terzo periodo, compreso tra il 2005 e il 2014, si basò sul boom del settore primario trainato dalle esportazioni e dall'aumento del prezzo del petrolio che stimolarono un principio di "sindrome olandese": rafforzamento del peso (moneta nazionale) sul mercato valutario internazionale, riduzione delle esportazioni non estrattive e aumento delle importazioni. Questo momento fu caratterizzato da un

aumento delle imposte dirette che contribuirono al 46% dell'incasso totale: 43,3 punti percentuali sui redditi (40,8 per le società e 2,5 per le persone fisiche) e 3,5 punti di imposte sul patrimonio di persone fisiche e società.

Dal 1984 al 2014 il gettito fiscale è praticamente quadruplicato, passando dall'8,9% del PIL del primo momento al 10,7% del secondo periodo, fino al 14,1% del terzo periodo (Grafico 6). Nonostante ciò, prendendo in considerazione il Grafico 1, riferito al 2013, il livello del gettito fiscale colombiano è stato ben al di sotto del livello medio latino-americano, 21% del PIL, e della media dei Paesi OCSE, 32,1% (CEPAL e OXFAM, 2016). A ciò si aggiunge l'elevata evasione fiscale, fenomeno comune a tutta la regione. In Colombia, il *tax gap* relativo all'imposta sul reddito delle società è elevata ma tra le più basse della regione, al 35,4% nel periodo compreso tra il 2000 e il 2005 (Pecho, Peláez e Sánchez, 2012). L'Agenzia delle Entrate Colombiana (DIAN) sostiene che la Colombia sia il Paese con il minor *tax gap* dell'America Latina, se si considera solo l'evasione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche che, tra il 2000 e il 2010, è stata del 34,5% rispetto al 56,8%, corrispondente alla media della regione (Ávila e Cruz, 2015).

Grafico 6

Evoluzione del gettito fiscale proveniente da imposte dirette e indirette
(In percentuale del PIL e pesos colombiani pro capite, prezzi costanti anno 2016)

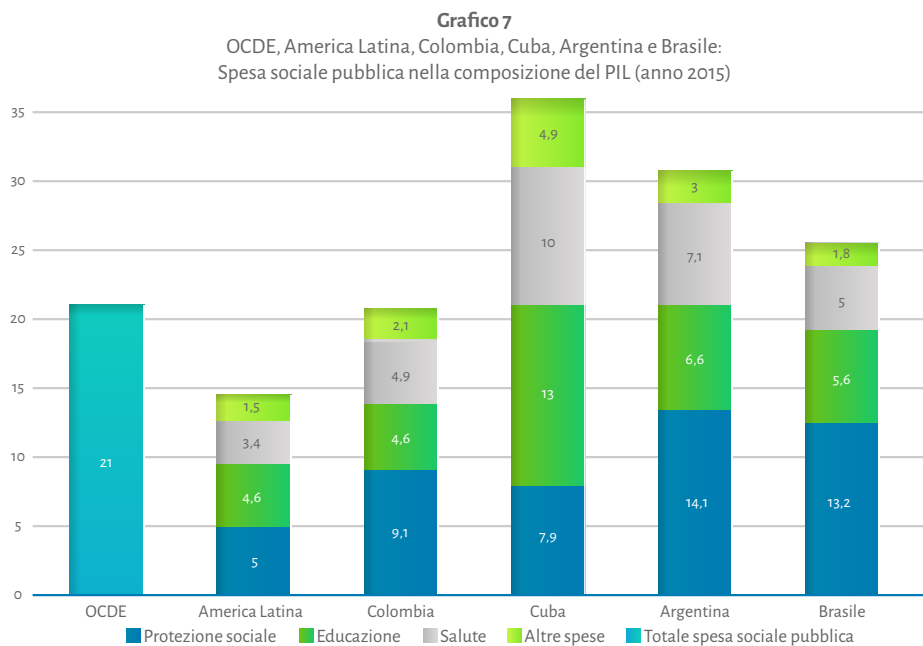


Fonte: Concha Llorente, Ramírez Jaramillo y Acosta (2017) / Riccardi e Agudelo (2019).

La prospettiva menzionata poc'anzi cambia se si prende in considerazione l'evasione delle imposte sul reddito delle persone fisiche. La ricerca più recente colloca infatti la Colombia come uno dei Paesi con il *tax gap* più alto della regione con il 67,4%, 17,4 punti percentuali in più rispetto alla media latino-americana del 2005 (Gómez Sabaini, Jiménez e Podestá, 2010; Concha, Ramirez e Acosta, 2017). Per quanto riguarda il divario fiscale dell'IVA, la Colombia è sostanzialmente in linea con la media dei suoi vicini regionali, tra il 23% e il 24% per l'anno 2012.

Per la spesa pubblica sociale, il Paese, dal suo primo periodo di riforme e di apertura economica, ha subito una notevole crescita del gettito fiscale, pas-

sando dal 9,9% del PIL del 1990 al 20,7% del 2015. Quell'anno, oltre ad essere l'ultimo periodo di misurazione effettuato dalla CEPAL (2018), fu il momento in cui l'aumento della spesa pubblica sociale sorpassò la media regionale (14,5% del PIL), attestandosi praticamente in linea con la media dei Paesi OCSE (21% del PIL). Tra le principali voci di spesa spiccano la protezione sociale (9,1% del PIL), il settore sanitario (4,9%), l'istruzione (4,6%) e gli altri servizi (2,1%). Nonostante l'incremento degli ultimi due decenni, il contesto colombiano è comunque ancora lontano dalle realtà di spicco della regione per livello di spesa pubblica sociale. Tra queste, Cuba, Argentina e Brasile che segnano rispettivamente il 35,8%³, 30,8% e 25,6% del PIL (Grafico 7).



Fonte: Riccardi e Agudelo (2019); CEPAL (2018).

In un certo senso, l'aumento della spesa pubblica sociale colombiana è conforme alla tesi di Junko Kato (2003), secondo cui la tassazione regressiva sia la più sostenibile da un punto di vista politico per il consolidamento dello Stato sociale. Tra il 2010 e il 2012, infatti, la Colombia ha mantenuto una struttura fiscale composta principalmente da imposte indirette: il 7,2% del PIL rispetto al 6,3% delle imposte dirette. Comunque sia al di sotto della media regionale che, per lo stesso periodo, si è attestata rispettivamente al 9% e al 7% del PIL (Concha, Ramirez e Acosta, 2017).

In conclusione, è importante sottolineare che l'incremento della spesa pubblica colombiana, avvenuta dopo la riforma costituzionale del 1991, non è stato sufficiente a ridurre la profonda disuguaglianza presente nel Paese. La Colombia continua, infatti, ad essere uno dei Paesi più disuguali dell'America Latina e del mondo. Nel 2011 il suo coefficiente di Gini per la distribuzione primaria del reddito era 0,53, il più alto della regione (CEPAL, 2015). La disuguaglianza si riduce meno che in altri Paesi se si considera la redistribuzione in base al reddito disponibile (pensioni, trasferimenti, impo-

ste dirette, etc.), ma la progressività della politica fiscale dà risultati notevolmente migliori se si include la spesa pubblica per la sanità e l'istruzione, che ha il coefficiente riadattato a 0,45. Nonostante ciò, la Colombia mantiene un livello di disuguaglianza socioeconomica tra i più alti della regione con un effetto redistributivo inferiore a Brasile, Argentina, Cile e Messico (Concha, Ramírez e Acosta, 2017). Uno studio di Alvarado e Londoño (2014), basato sui dati DIAN, mostra che l'1% dei maggiori contribuenti sul reddito detiene un quinto della ricchezza prodotta in Colombia. Infatti, l'eminente economista Salomón Kalmanovitz (20 aprile 2014) ricorda che in questo Paese:

Sebbene l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito del 33% sia elevata rispetto ad altri Paesi, ciò che viene effettivamente pagato è viziato da esenzioni molto generose che trasformano tali aliquote al 7% di imposizione sul reddito dei più ricchi. Questo valore corrisponde a meno della metà della quota che in proporzione paga la classe media stipendiata attraverso le trattenute in busta paga.

L'effetto redistributivo, inoltre, resta contenuto in quanto le imposte dirette gravano principalmente sulle imprese, mentre il carico fiscale diretto sui redditi delle persone fisiche è attualmente insufficiente, soprattutto se si tiene conto della riscossione e della redistribuzione che si potrebbe generare includendo, inoltre, le proprietà terriere ancora oggi senza censimento. La riforma agraria e la disuguaglianza nel contesto rurale sono questioni storiche di vecchia data, attualmente irrisolte (Parada, 2019; Riccardi e Agudelo, 2021). Queste dovrebbero essere affrontate anche con l'ausilio legislativo dell'Accordo di Pace siglato nel 2016, dopo oltre mezzo secolo di conflitto, tra lo Stato e le FARC-EP. Tocca quindi al nuovo governo di Gustavo Petro la sfida—lasciata in sospeso dalla Presidenza di Iván Duque— di portare avanti il compito di trasformare il Paese verso un contesto più equo e inclusivo.

6. Conclusione: la “stratificazione” della cittadinanza sociale, una peculiarità del modello sociale latino-americano

Secondo quanto analizzato sopra, nonostante gli sforzi degli ultimi tre decenni, l'estremo divario socioeconomico in cui si trova attualmente l'America Latina è dovuto a una debolezza delle istituzioni pubbliche di lunga data. In un contesto di maggiore partecipazione delle categorie sociali storicamente escluse dagli si potrebbero riformare o rifondare alcune carte costituzionali a favore di una maggior tutela dei diritti sociali, spesso in dialogo con i diritti etnici e ambientali. Tuttavia, ad eccezione di alcuni casi isolati come Brasile, Argentina e Cuba, il gettito fiscale attraverso il quale si intende finanziare un possibile modello sociale latino-americano è estremamente insufficiente e iniquo rispetto ai Paesi con la più lunga tradizione di *welfare state*. Questa dinamica porta al mancato rispetto o alla scarsa qualità dei servizi sociali costituzionalmente garantiti determinando una stratificazione della cittadinanza sociale dove il *welfare*, per la sua mediocrità ed inefficienza, è utilizzato principalmente dalle fasce più povere della società ma finanziato principalmente dalle classi sociali medio-alte. In questo modo, i servizi pubblici sociali sono percepiti non come diritti universali—a prescindere dalla condizione socioeconomica del cittadino— ma piuttosto come un contributo-elemosina che alcuni settori della società danno ad altri.

Questo fenomeno è particolarmente evidente nel caso di studio colombiano in cui, nonostante il notevole incremento nel totale del gettito fiscale e nella spesa pubblica sociale, il *welfare* ha un approccio differenziato in virtù delle differenze economiche all'interno della società che divide e segrega la popolazione con gergo esplicitamente classista secondo “strati” (*estratos*) dove, per esempio nella sanità e nell'istruzione, i settori più poveri della società sono sovvenzionati dal contributo fiscale proveniente dalla classe media e alta. D'altro canto, questi ultimi gruppi sociali difficilmente beneficiano dei servizi educativi e sanitari pubblici a causa dell'ideologica diffidenza data della carenza qualitativa che di solito hanno.

In conclusione, finché l'America Latina non riuscirà a muoversi verso un'universalizzazione dei servizi di *welfare* attraverso un'equa espansione del gettito fiscale, non ci saranno progressi significativi e stabili in termini di disuguaglianza e nella costruzione di un modello sociale latino-americano tanto auspicato.

7. Referencias

- Alvaredo, F. y Londoño Vélez, J. (2014). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*, 16(31), 157-194.
- Amarante, V., Galván, M. y Mancero, X. (Abril de 2016). Desigualdad en América Latina: una medición global. *Revista CEPAL*, 118, 27-47. Consultado el 25 maggio 2022: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40024-desigualdad-america-latina-medicionglobal>
- Ávila, J. y Cruz, Á. (2015). *Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012*. Bogotá: DIAN, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional.
- Bobbio, N. (1995). *Eguaglianza e libertà* (vol. 40). Torino: Einaudi.
- Bobbio, N. y Polito, P. (2010). *Elementi di politica: antologia*. Torino: Einaudi.
- Brinkmann, S. (a cura di) (2019). *El Modelo Social Europeo y América Latina*. Bogotá: Fundación K. Adenauer.
- Buonomo Zabaleta, M. e Yanes Rizo, P. (2013). *Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe (LC/L.3713)*. México D.F.: CEPAL, Naciones Unidas.
- Burgos Bolaños, S. y Padauí, B. (2016). *Cartagena de Indias en el sistema mundial: lectura crítica de las geografías postmodernas en una ciudad periférica*. Cartagena: Editorial Universitaria. Universidad de Cartagena.
- Bushnell, D. (2011). *Colombia, una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Bogotá: Planeta.
- CEPAL. (2013). *Panorama social de América Latina 2012 (LC/G.2557-P)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL. (2018). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Consultado el 23 maggio 2018: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gastosocial>
- CEPAL y OXFAM. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Coello Cremades, R. y Fernández Cervantes, S. (2013). *Política fiscal y equidad de género en Bolivia: Análisis y propuesta para la construcción del pacto fiscal hacia el Vivir Bien*. La Paz: ONU Mujeres.
- Colomer, M. y Alcántara, M. (2015). Desigualdad, pobreza, fiscalidad. *Política Exterior*, (29)166, 110-119.
- Concha Llorente, T., Ramírez Jaramillo, J. C. y Acosta, O. L. (2017). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Podestá, A. (a cura di) (2010). *Tributación, evasión y equidad en América Latina (LC/W.309)*. Documentos de Proyecto. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Goñi, E., López, J. H. y Servén, L. (2011). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, (39)9, 1558-1569.
- ICEFI. (2015). Position regarding the Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle. Guatemala: ICEFI.
- Kalmanovitz, S. (20 de abril de 2014). La inequidad de Colombia. *El Espectador*.
- Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lobato Gentil, D. (2019). La política social en Brasil: avances y retrocesos recientes (2003-2016). In: Brinkmann, S. (a cura di), *El Modelo Social Europeo y América Latina* (pp. 203-238). Bogotá: Fundación K. Adenauer.
- Mahon, J. E. (2004). Causes of Tax Reform in Latin America. *Latin America Research Review*, 39, 1-29.
- Mahon, J. E., Bergman, M. y Arnson, C. (eds.) (2015). *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington: Wilson Center.

- Moreno, L. (2019). La edad de bronce del bienestar en Europa. In: Brinkmann, S. (a cura di), *El Modelo Social Europeo y América Latina* (pp. 75 - 102). Bogotá: Fundación K. Adenauer.
- OCSE / OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE Colombia. Visión general*. Bogotá: OCDE.
- OCSE / OECD (2018). *Social spending (indicator)*. Consultado el 23 maggio 2018, desde: <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm#indicator-chart>
- OCSE / OECD et al. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>
- Parada, J. (2019). La Colombia del posconflicto: el reto de la desigualdad. In: Brinkmann, S. (a cura di), *El Modelo Social Europeo y América Latina* (pp. 239 - 258). Bogotá: Fundación K. Adenauer
- Pecho, M., Peláez, F. y Sánchez, J. (2012). *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000-2010*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Dirección de Estudios e investigaciones Tributarias. Documento de trabajo 3.
- Piketty, T. (2014). *Il capitale nel XXI secolo*. Milano: Bompiani.
- Quijano, A. (2000), "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", in Lander E. (a cura di), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO
- Riccardi, D. e Agudelo Taborda, J. (2019). Los sistemas fiscales y la redistribución de la renta: panorámica sobre América Latina y Colombia. In: Brinkmann, S. (a cura di), *El Modelo Social Europeo y América Latina* (pp. 105-130). Bogotá: Fundación K. Adenauer.
- Riccardi, D. e Agudelo Taborda, J. (2021). Cooperaçãõ internacional para a paz na Colômbia: divergências e convergências entre os Estados Unidos e a União Europeia, *Estudos Internacionais*, 9(3), 133-151
- Rodríguez Salazar, Ó. (2001). La difícil consolidación de un Estado de bienestar. In Corredor Martínez, C. et al., *Desarrollo económico y social en Colombia: siglo XX* (pp. 203-230). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Romero Tenorio, J.M., Riccardi, D., Díez Jiménez, A. (2019). La colonialità del potere nei mezzi di comunicazione colombiani. Il caso dello sbiancamento nei telegiornali di RCN. *Comparative Cultural Studies: European and Latin American Perspectives*, 8, 93-104.
- Santos, B. d. S. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Tassara, C. (2012a). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. In: E. Said Hung (A cura di), *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp.1-51). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Tassara, C. e Prandi, S. (2016). Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsociAL en Colombia, *Opera*, 18, 61-83.
- Tassara, C. (2018a). Desigualdad y vulnerabilidad social en la Agenda 2030: posibles escenarios para los países latinoamericanos de renta media. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5, 128-156.
- Tassara, C. (2018b). *Cooperazione internazionale allo sviluppo: governo, economia e società. Evoluzione delle politiche e scenari futuri*. Roma: Nuova Cultura.
- Tassara, C. e Rueda Fiorentino, M. (2022). Unión Europea y América Latina y el Caribe frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia: opciones y desafíos de la cooperación euro-latinoamericana. In: Pastrana Buelvas, E., Reith, S., Velosa, E. (a cura di), *Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?* (pp. 307-329). Bogotá: Fundación K. Adenauer.
- Timmons, J. F. (2005). The fiscal contract: States, taxes, and public services. *World Politics*, (57)4, 530-567.
- Zanatta, L. (2017). *Storia dell'America Latina contemporanea*. Roma-Bari: Editori Laterza.

Relaciones euro-latinoamericanas: perspectivas sobre la consolidación de la cooperación comercial birregional*

Euro-Latin American Relations: Perspectives on the Consolidation of Bi-regional Trade Cooperation

Silvana Insignares Cera¹ & Mariangela Rueda Fiorentino²

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: julio de 2022

Revisado: agosto de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autoras

1 Doctora en Derecho y Máster en Gestión de Comercio Internacional, Universidad de Valencia (España). Especialista en Procesos de Integración de la Unión Europea y Latinoamericana, Universidad Carlos III de Madrid. Abogada, Miembro del Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política, Líder del Módulo Jean Monnet y Coordinadora Académica de la Maestría en Derecho del Comercio de la Universidad del Norte.

Correo electrónico: insignaress@uninorte.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6143-7722>

2 Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte de Barranquilla. Doctora en Cambio Social y Político de la Universidad de Florencia y Magíster en Ciencias del Desarrollo y de la Cooperación Internacional de La Sapienza Università di Roma. Líneas de investigación: cooperación internacional, Unión Europea y sus relaciones de cooperación con actores no gubernamentales en América Latina.

Correo electrónico: mfiorentino@uninorte.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3550-7149>

Cómo citar:

Insignares, S. & Rueda, M. (2022). Relaciones euro-latinoamericanas: perspectivas sobre la consolidación de la cooperación comercial birregional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2),34-45

DOI: [10.21500/23825014.5993](https://doi.org/10.21500/23825014.5993)

 OPEN ACCESS



Resumen

El presente artículo analiza las relaciones euro-latinoamericanas con especial atención en el ámbito comercial a nivel CAN y Mercosur. Puntualmente, se orienta a responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se materializa la cooperación comercial de la UE en los procesos de integración latinoamericanos CAN y Mercosur? ¿qué lecciones derivan de las dinámicas de asociación comercial entre estos bloques? Luego de revisar el papel de la UE como actor global y la importancia de su relacionamiento estratégico con AL, este trabajo sostiene que la relación comercial birregional se manifiesta en tres niveles de interacción: primer acercamiento, acción recíproca y consolidación. La naturaleza misma de las negociaciones, así como las disposiciones y decisiones internas de ambos procesos (CAN y Mercosur) habría favorecido en el caso de la CAN avanzar hacia la consolidación de las relaciones con la UE mientras que en el caso de Mercosur aún hay obstáculos por superar.

Palabras clave: Unión Europea; América Latina; Cooperación; CAN; Mercosur.

Abstract

This article analyzes Euro-Latin American relations with special attention to the commercial sphere at the CAN and MERCOSUR level. Specifically, it aims to answer the following questions: how does EU trade cooperation materialize in the CAN and Mercosur Latin American integration processes? What lessons derive from the dynamics of commercial association between these block? After reviewing the role of the EU as a global stakeholder and the importance of its strategic relationship with Latin America, this paper argues that the bi-regional trade relationship is manifested in three levels of interaction: first approach, reciprocal action, and consolidation. The very nature of the negotiations, as well as the internal provisions and decisions of both processes (CAN and Mercosur) would have favored in the case of the CAN progress toward the consolidation of relations with the EU, while in the case of MERCOSUR, there are still hurdles to overcome.

Keywords: European Union; Latin America; Cooperation; CAN; Mercosur.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación "Agendas de desarrollo, cooperación y comercio internacional: perspectivas latinoamericanas". Universidad del Norte, Barranquilla. No contó con financiación.

1. Introducción

En una publicación reciente el profesor Carlo Tassara describía las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) como un asunto estratégico y normativo (Tassara y Rueda Fiorentino, 2022). Esta afirmación encierra la importancia de la asociación estratégica birregional en términos de alianzas y beneficios comerciales, así como la tradición de diálogo político, ayuda al desarrollo y defensa del multilateralismo que ha caracterizado la relación entre ambas regiones.

No obstante, el camino hacia la consolidación de las relaciones euro-latinoamericanas es complejo. Por una parte, deben tenerse en cuenta las limitaciones que tiene Europa como actor global. En este sentido, Nielsen (2013) expresa una divergencia entre las capacidades reales que tiene la UE para llevar a cabo su Acción Exterior y lo que a nivel global se espera de ella como actor internacional; en otras palabras, son muchos los asuntos sobre los cuales se espera una actuación o una presencia efectiva de Europa, pero al mismo tiempo, los recursos y las capacidades de actuación son limitados. Lo anterior, lleva necesariamente a priorizar agendas, sectores y socios en el ejercicio de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional. En este cuadro, ALC no ha sido una región particularmente favorecida, de hecho, la UE manifiesta haber prestado poca atención a Latinoamérica y recalca la necesidad de revitalizar esta alianza (Borrell, 2021); especialmente cuando esta región acumula parte importante de la inversión europea.

La situación anterior se conjuga con un escenario de competencia en el eje USA-China, lo cual refuerza la necesidad que tiene la UE de fortalecer su presencia como actor global con el fin de conservar espacios políticos y económicos. En este ejercicio, la UE ha optado por un pragmatismo basado en principios como eje orientador de su Política Exterior desde el 2016. Además, en términos de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), el enfoque de la graduación que prioriza a los socios según sus niveles de renta significaría otro límite a la alianza UE-AL, en este caso, relacionado a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) europeos que son destinados a esta región.

Así las cosas, la cooperación entre la UE y AL es un tema que puede ser abordado desde un sinnúmero de perspectivas en la academia y que representa grandes desafíos en la práctica. Esta investigación se concentra en las relaciones comerciales birregionales a nivel CAN y Mercosur, al argumentar que es precisamente en el ámbito comercial en el que las relaciones euro-latinoamericanas pueden encontrar mayores espacios y oportunidades de acción. En particular, se orienta a responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se materializa la cooperación comercial de la UE en los procesos de integración latinoamericanos CAN y Mercosur? ¿qué lecciones derivan de las dinámicas de asociación comercial entre estos bloques?

De cara a este fin se organiza de la siguiente manera: el primer epígrafe conceptualiza el rol de la UE como actor global a partir de la definición de la Estrategia Global de Acción Externa y la adopción del pragmatismo como eje orientador de la misma. El segundo apartado aborda las cuestiones metodológicas y el tercer epígrafe revisa esta apuesta europea a la luz de las relaciones con América Latina y la asociación inter-regional en el contexto actual. En cuarto lugar, se analizan las dinámicas de la integración y de la cooperación birregional y cómo esta logra materializarse en los procesos de integración como la CAN y el Mercosur, así como, en los acuerdos comerciales entre los Estados miembros en el caso de la CAN y de la interacción bloque-bloque como en el caso de la UE-Mercosur. Finalmente se propone estudiar las relaciones comerciales entre los actores objeto de estudio a la luz de tres niveles de interacción que materializan las dinámicas de cooperación comercial y sus resultados, estos son: el primer acercamiento, la acción recíproca y la consolidación. Un último apartado se escribe a modo de conclusión aportando algunas reflexiones finales.

2. Metodología

El presente artículo es resultado del proyecto de investigación “Agendas de desarrollo, cooperación y comercio internacional: perspectivas latinoamericanas y europeas”. Para su elaboración, se vale de métodos cualitativos que, como explica Della Porta (2010), “están vinculados a una epistemología interpretativa según la cual, la realidad objetiva solo puede cono-

cerse a través de categorías subjetivas miradas a comprender la construcción de la realidad a través del conocimiento contextualizado” (p. 6-7). De este modo, con base en el análisis de la literatura y la revisión de documentos oficiales, tratados y acuerdos, se realiza una aproximación teórica frente al proceso de alianzas comerciales entre la Unión Europea y (i) los Estados miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y (ii) el Mercado Común del Sur (Mercosur).

3. Papel de la UE como actor global.

La UE puede ser definida como “un actor *sui generis* de las relaciones internacionales”, cuya política exterior se compone de varias dimensiones y niveles (Tassara & Rueda Fiorentino, 2021, pp. 213-214). Un actor con una naturaleza compleja, que a pesar de desafíos coyunturales y estructurales,¹ ha logrado afirmarse como principal proyecto de integración regional, potencia civil global, mayor cooperante al desarrollo y principal implementador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Tassara & Rueda Fiorentino, 2021). En esta misma línea, la UE se ha afirmado como modelo, jugador e implementador: modelo, con una identidad propia y unas preferencias de política de desarrollo, un jugador, en cuanto al rol que cubre en los principales foros y coaliciones multilaterales y un implementador, ya que junto con sus estados miembros aportan más de la mitad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial (Barbé et al., 2014).

Sin embargo, en el contexto reciente (agravado por la crisis multidimensional del Covid-19), se ha puesto en evidencia la necesidad que enfrenta Europa de fortalecer y visibilizar su rol como potencia global (Borrell, 2021). De hecho, autores como Nielsen (2013) teorizan desde hace algún tiempo, una reducción en la capacidad de acción de la UE como actor en la escena internacional; por tanto, la UE enfrenta hoy la necesidad de replantear sus intereses, estrategias y relaciones (Tassara, 2013; Tassara & Rueda Fiorentino, 2022).

Un intento hacia este fin, ha sido la adopción de la Estrategia Global de Acción Externa de la UE, desde el año 2016, la cual, manifiesta “un enfoque basado en los principios, pero pragmático en relación con el

contexto en que se enmarca Europa” (Malovec & Padurariu, 2021, pp. 4-5), ello significa actuar acorde a “la evaluación realista del entorno estratégico actual” estableciendo prioridades y órdenes regionales de cooperación (Comisión Europea, 2016, p. 6). En particular, se determinan cinco prioridades para la política exterior de la Unión: “la seguridad de nuestra Unión; la resiliencia de los Estados y las sociedades de nuestros vecinos orientales y meridionales; un enfoque integrado en relación con los conflictos; órdenes regionales de cooperación; gobernanza mundial para el siglo XXI” (Malovec & Padurariu, 2021, p. 5).

De este modo, la Estrategia se caracteriza por: “la definición de intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo; [la definición de cinco] prioridades para la acción exterior de la Unión; y (...) la mirada hacia la propia UE y sus capacidades e instrumentos de actuación” (Sanahuja, 2018, p. 11). En otras palabras, se reconoce la necesidad de lograr una UE más fuerte y propiciar una posición más firme en la defensa de sus principios e intereses, garantizar una mayor visibilidad a nivel internacional y reforzar su rol como actor global; especialmente en un escenario en el que ha venido cediendo espacios de acción e influencia (i.e.: la reducción de su presencia en AL a partir de la entrada en juego de China) (Tassara & Rueda Fiorentino, 2022). Asimismo, el documento manifiesta que la promoción de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto de los principios y del derecho internacional, son premisas que la Unión Europea considera fundamentales para la aplicación de cualquier agenda y para el establecimiento de cualquier negociación con sus socios. Esto quiere decir que las relaciones bilaterales se deben basar en la coherencia con las normas y las políticas de la UE, en el respeto de los valores e intereses europeos.

Tanto en el marco de esta Estrategia, como en años anteriores, una característica preponderante de la UE como actor internacional ha sido el uso de medios civiles, en particular, los acuerdos comerciales² y la cooperación para el desarrollo (Tassara &

¹ Véase Tassara & Rueda, 2021.

² En el contexto latinoamericano, por ejemplo, la UE cuenta con acuerdos firmados a nivel bilateral (con la mayoría de los estados de la región) y subregional (con bloques como Mercosur).

Rueda Fiorentino, 2022, Closa, 2011; Mallo & Sanahuja, 2011; Nielsen, 2013). En términos económicos, la UE, junto con sus estados miembro, representa el principal actor en intercambios comerciales globales; en este contexto, América Latina ocupa el quinto lugar como socio (Molina del Pozo, 2021). Por su parte, la UE sigue siendo el mayor donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel global. En estos campos, la UE vincula un conjunto de condiciones de asociación³³ con los valores democráticos, gobernabilidad y derechos humanos.

Lo anterior, ha contribuido a reforzar la imagen de la UE como un actor que buscaría afirmar una visión del desarrollo, de la cooperación, y en general, del ejercicio de las relaciones internacionales, que se encuentra basada en los valores, normas y principios que promueve la Unión, desde su tratado constitutivo y desde su propia experiencia de integración. Sin embargo, como observa Sanahuja (2018), el giro hacia el pragmatismo a partir de la mencionada Estrategia Global del 2016:

supone un evaluación más cautelosa y circunspecta de la capacidad “transformadora” de la acción exterior de la UE, y pone el acento en la “resiliencia” de su entorno. “Nos guiaremos por principios claros, derivados tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor (...) Un pragmatismo basado en principios orientará nuestra acción exterior en los próximos años” (Unión Europea 2016, p. 11, en Sanahuja 2018, p.11).

Para Barbé (2016, p.7), el pragmatismo basado en principios sería una vía alternativa al clásico debate entre intereses y principios, así como entre “los objetivos de estabilidad a nivel internacional y los deseos de promoción de la democracia”. Los párrafos que siguen revisan esta apuesta europea a la luz de las relaciones con América Latina y la asociación inter-regional en el contexto actual.

4. La asociación normativo-estratégica inter-regional: La cooperación UE-AL, tienen su origen en varias

³³ La UE desde los años noventa exige la incorporación de las cláusulas democráticas para ejercer su rol como donante y también en los acuerdos comerciales. Véase: Insignares Cera (2018)

décadas de relaciones fundamentadas en los tres pilares de la acción exterior comunitaria: el diálogo político, la cooperación al desarrollo y las relaciones comerciales (Tassara, 2012) y ha estado orientada a fortalecer: la integración regional, la creación de capacidades, el diseño y la implementación de políticas sociales y la cohesión social (Sanahuja, 2020). En este marco, como explica el profesor Tassara, algunos de los países europeos iniciarían los primeros programas de cooperación y desarrollo con América Latina y el Caribe (ALC) desde los años sesenta; por parte de la Comisión Europea los diálogos inician una década después. Para finales del siglo xx, la cooperación europea ya representaba la principal fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para la región. Momentos importantes que fortalecieron el diálogo político entre ambas regiones son: el Diálogo de San José en 1984, reuniones y consultas permanentes con los países del Grupo de Río en 1990, la aprobación de una estrategia para las relaciones bilaterales con la región a mediados de los noventa y la Primera Cumbre entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe, en la que se plantearía una asociación estratégica entre las dos regiones (Tassara, 2013).

Sin embargo, de acuerdo con Tassara (2013), más allá de esta tradición de diálogo y acercamientos estratégicos, en la actualidad, existen desafíos como la diversificación del comercio mundial, la presencia cada vez más notoria de actores como China y la transición de algunos países de ALC de receptores de cooperación norte-sur a donantes de cooperación sur-sur, que desafían los espacios de acción y presencia real de Europa en la región. Además, desde hace décadas la Unión Europea ha priorizado su atención y acción en las áreas de vecindad (Tocci & Mikhelidze, 2011) y en los países de renta baja.⁴ Todo esto ha llevado a un cuestionamiento sobre el estado de la asociación con Latinoamérica; de hecho, sobre el asunto el Alto Representante de la UE observó que las relaciones con ALC permanecen por debajo de su potencial y reafirmó la necesidad de cambiar esta

⁴ Debe recordarse que la mayoría de los países de América Latina son clasificados por el Banco Mundial como países de renta media y media-alta. Por tanto, no son receptores priorizados de AOD. Sobre este asunto véase: Sanahuja, 2020a; Sanahuja & Ruiz, 2020; Tassara & Rueda Fiorentino, 2021; Tezanos, 2019.

realidad: “América Latina ha sido descuidada por Europa durante demasiado tiempo, pero en 2020 nos esforzamos mucho en cambiar esta falta de atención” (Borrell, 2021, p. 182).

No debe perderse de vista que, como sostienen Tassara y Rueda Fiorentino (2022), en el contexto actual, la asociación UE-ALC, es un asunto normativo y estratégico. Es decir, por un lado, se resalta que ambas regiones comparten valores y principios normativos (como la democracia, la institucionalidad internacional, la defensa del multilateralismo entre otros), por otra parte, se evidencia que el fortalecimiento de una verdadera alianza estratégica con ALC podría contribuir en algún grado a la defensa de los intereses europeos ya que América Latina sigue siendo un socio estratégico de inversión europea. Para el 2020 el volumen de inversión extranjera directa europea en la región acumulaba casi 800.000 millones de euros (Borrell, 2020). De hecho, en el marco de la Estrategia Global se recalcan los intereses económicos de la UE en ALC, especialmente cuando esta última concentra un total de inversión superior al existente en Rusia, China e India en conjunto (Sanahuja, 2018). Ambas regiones representan, según los datos de la CEPAL, el 25% del PIB mundial y un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, hecho que no resulta indiferente dado que han sido regiones decisivas para el logro de acuerdos multilaterales como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París (CEPAL, 2020). Por tanto, apostar por el fortalecimiento de las relaciones comerciales UE-ALC en un escenario de competición con el eje Estados Unidos-China resulta una decisión estratégica de gran relevancia para la UE: por un lado, garantizaría la prevalencia de la presencia europea en una región, por otra parte, le permitiría reforzar su rol como actor comercial global, al contar con acuerdos con la mayoría de los países de la región y Mercosur (Tassara & Rueda Fiorentino, 2022).

Asimismo, teniendo en cuenta el actual enfoque de la “graduación”,⁵ que limita los espacios de acción

⁵ En el ámbito de la cooperación al desarrollo se entiende por graduación “la superación del umbral de renta per cápita que separa los grupos de renta media y renta alta [que] supone el cese -a veces abrupto- de la participación en los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)”. Igualmente, dicho enfoque ha sido criticado al considerarse “poco acorde con la concepción del desarrollo como un ‘proceso’ continuo de progreso y no

en el campo de la cooperación al desarrollo europea en ALC, el escenario en el que parecería existir un mayor margen de maniobra para revitalizar las relaciones euro-latinoamericanas es precisamente el del comercio internacional. De hecho, en palabras de Sanahuja (2018), la Estrategia del 2016:

pretende “revivir” y “ampliar” la cooperación atlántica a través de los elementos ya conocidos: la firma de los Acuerdos de Asociación pendientes como el tantas veces postergado Acuerdo UE Mercosur, y la profundización de las relaciones con CELAC y otros agrupamientos regionales en función de sus ventajas competitivas. (p.16)

Así, en el marco del comercio birregional, las relaciones con ALC se desarrollan en tres niveles: regional (Cumbres y Asociaciones Estratégicas); subregional (procesos de integración como CAN y Mercosur); y bilateral (a nivel de estados) (Insignares Cera, 2018).

Como explica la autora, en este escenario “se pretende que el intercambio comercial y las reglas de juego de acceso a mercados se rijan por los principios del comercio internacional para lograr disminuir los efectos de las asimetrías comerciales y económicas entre las regiones” (Insignares Cera, 2018p. 405). Para fortalecer y revitalizar las relaciones, entonces, es importante transitar a un relacionamiento más horizontal y complementar el rol de receptores de ayuda con el de receptores de inversión y por ende como socios claves de la actividad comercial (Insignares Cera, 2018).

Por tanto, la UE busca direccionar la cooperación de conformidad con los intereses económicos y comerciales de esta integración, identificando en AL, socios estratégicos para fortalecer los lazos económicos y comerciales y de esta manera ampliar el campo de cooperación de estos países, para ir más allá de la cooperación a la paz y al desarrollo como banderas principales del foco de la política exterior de la UE. Así las cosas, los párrafos que siguen analizarán las dinámicas de la integración y de la cooperación birregional y cómo esta logra materializarse en los pro-

como una mera superación de etapas” (Tezanos, 2019, p. 3).

cesos de integración como la CAN y el Mercosur, así como, en los acuerdos comerciales entre los Estados miembros en el caso de la CAN y de la interacción bloque-bloque como en el caso de la UE-Mercosur.

5. La integración en AL como un laboratorio de los intereses económicos y comerciales de la UE.

La UE como actor global, frente a los procesos de integración regional de AL, ha cumplido un papel fundamental frente a dos escenarios claves (i) servir de modelo para la conformación de la estructura institucional y política de estos procesos y (ii) como referente para fomentar el fortalecimiento de los procesos de integración regional y del comercio internacional en la Región. Así las cosas, la UE direcciona sus intereses económicos y comerciales en AL como eje receptor de la cooperación al desarrollo y como socio estratégico en el fortalecimiento de sus relaciones comerciales.

Frente a los acuerdos comerciales, los países de la CAN que tienen suscritos acuerdos de esta naturaleza son Colombia, Perú y Ecuador, en los cuales se ha incluido la cláusula de condicionamiento democrático, con la que se pretende fortalecer la democracia, los Derechos Humanos y el Estado de Derecho dentro de los Estados parte, siendo un elemento clave para profundizar en el diálogo regional, y fortalecer la relación como socios comerciales estratégicos que además les permite ser receptores de cooperación al desarrollo para trabajar en otras áreas como la paz.

Cordero (2002) estima que la cláusula de condicionamiento democrático utilizada por la UE tiene dos (2) modalidades: (i) positiva; y (ii) negativa. La primera hace referencia a la posibilidad de aumentar ayudas en temas de cooperación para la protección de los derechos humanos y de la democracia en los gobiernos. La visión negativa, en cambio, faculta a la UE a establecer sanciones en cada caso concreto, teniendo en cuenta el respectivo Estado, en la medida en que se compruebe que hay violaciones graves en materia de derechos humanos y debilitamiento de la democracia dentro de su territorio.

La Comunicación de la Comisión Europea (CE) al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Unión Eu-

ropea y América Latina: una asociación de actores globales” (Comisión Europea, 2009) plantea una serie de elementos clave en la relación birregional, en especial, sobre la necesidad de lograr una cohesión social en América Latina. En este informe, se destacan dentro de los logros la adopción de nuevas formas de gobernanza económica y social a nivel mundial, sin embargo, se reitera la necesidad de continuar trabajando en las desigualdades y exclusión social presentes en la región (Insignares Cera, 2018). De la misma manera, frente a la consolidación de las relaciones con los socios de la región, el mencionado informe planteó la evolución en materia comercial y económica de los últimos años de la siguiente manera:

La asociación birregional se está consolidando de dos maneras: intensificando las relaciones con las subregiones y con los distintos países. Una de las prioridades políticas clave en las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe sigue siendo el apoyo a la integración regional, como se ha demostrado principalmente en las negociaciones de Acuerdos de Asociación subregionales. En el caso de la Comunidad Andina (CAN), un intento de celebrar un Acuerdo de Asociación región a región fracasó. No obstante, a petición de varios países andinos, la UE les ofreció la oportunidad de celebrar un acuerdo comercial con una perspectiva regional, así como la posibilidad de ampliar el Acuerdo Político y de Cooperación de 2003. Tras la suspensión de las negociaciones con Mercosur en 2004, se hicieron progresos en el diálogo y la cooperación políticos, lo que amplió la agenda política. (Comisión Europea, 2009, p. 6)

Ahora bien, como socios estratégicos birregionales en la CAN y el Mercosur, se adelantaron proyectos diferentes por parte de la UE, aunque ambos partieron de la necesidad de fortalecer la consolidación de los procesos de integración en el ámbito suramericano, fue necesario por parte de la UE, establecer un cambio de dirección frente al fortalecimiento de los lazos comerciales con los respectivos bloques regionales por intentar establecer nuevos parámetros de unión comercial y económica de manera directa con los Estados parte. Así las cosas, en la CAN pueden identificarse unas etapas, que parten de los siguientes periodos: (i) una primera fase que inicia en 1973 y abarca hasta 1982, la cual se orienta al fortalecimiento de la agricultura y caracteriza por la nego-

ciación de acuerdos de “primera generación”; (ii) una segunda etapa desde 1983 hasta 1992, que resalta asuntos de la cooperación económica y comercial en el marco de acuerdos de “segunda generación”; (iii) la tercera etapa (1993-2003), en la cual se suscribe un Acuerdo de Cooperación de “tercera generación”, incluyendo elementos vinculados con la cooperación, el desarrollo político y social; (iv) en el período 2003-2011 se evidenció una disminución de la ayuda al desarrollo, y se prestó especial atención a la asistencia técnica y la capacitación en el fortalecimiento de la integración en la Región; (v) posteriormente, el reinicio de la estrategia bilateral de celebración de los acuerdos comerciales ante el fracaso de las negociaciones del acuerdo comercial bloque-bloque ([Insignares Cera, 2017, p. 362](#))

Esta estrategia fue posible en el ámbito de la CAN, ya que a nivel interno existe una norma habilitante, como es la Decisión 598 de 2004, cuyo “Artículo 1. Reza: “Los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual” ([Comunidad Andina de Naciones, 2004, párrafo 7](#)). Dicha norma faculta a los Estados miembro a establecer negociaciones y acuerdos multilaterales con terceros países, los cuales pueden versar sobre asuntos económicos y comerciales. Esto permitió que Colombia y Perú, celebraran un acuerdo comercial con la UE, en el cual se incorporó el respeto por las normas comunitarias andinas ([Preámbulo, Artículos 7, 10, 328 del Acuerdo Comercial UE- COL-Perú.](#)) y la posibilidad de adhesión futura de los demás miembros de la CAN, (Artículo 329 del Acuerdo Comercial UE- COL-Perú) con el fin de materializar la asociación birregional CAN-UE, sin incluir ningún tipo de restricción o condición más gravosa para los demás Estados parte de la CAN ([Official Journal of the European Union, 2016](#)).

Otro escenario, ha sido el que ha vivido el acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur, en el cual se identifican unos periodos claves de las negociaciones birregionales que incluyen (i) una primera etapa (1995-1999) en la que se firma el acuerdo marco interregional de Cooperación, el cual entra en vigor en 1999, que incluye tres capítulos sobre aspectos de co-

mercio, políticos y económicos, y que podría enmarcarse dentro de los acuerdos de segunda y tercera generación;⁶ (ii) la segunda etapa abarca de 1995 a 2004, y se caracteriza por un estancamiento de las negociaciones. Este congelamiento de las relaciones tuvo diversos factores internos y externos que en el caso del Mercosur se centraron en la falta de acuerdo sobre las cuotas de importación de la oferta exportable del bloque hacia la UE de productos claves como la carne de bovino, por su parte, la UE estaba llevando a cabo su proceso de ampliación de los países del Este. (iii) La tercera etapa inicia en el 2005 con el relanzamiento de las negociaciones ([Insignares Cera, 2017](#)).

De la misma manera, podemos identificar una cuarta etapa (iv) que inicia en el 2016 hasta la actualidad, en la que se concluyen negociaciones en junio de 2019 y permite firmar el acuerdo de asociación estratégica Mercosur-UE; en el que se destacan puntos clave que fueron en su momento obstáculos para avanzar en el proceso de negociación, tales como: denominaciones geográficas para vinos argentinos; establecimiento de reglas claras de origen para evitar la triangulación de mercados; el reconocimiento de la UE sobre la legislación ambiental y laboral aplicada en los Estados miembros del Mercosur; los plazos de desgravación para que la producción local pueda prepararse cuando se active el intercambio entre bloques. Por último, a través de la Reunión Ministerial UE27-AL del 14 de diciembre del 2020, se discutieron sobre aspectos centralizados relacionados con el proceso de ratificación y entrada en vigor del Acuerdo por parte de los Estados miembros de ambos bloques regionales, reiterando el compromiso común de cumplir con lo consignado en el Acuerdo de París y otras dimensiones relacionadas con el desarrollo sostenible. Sin embargo, este Acuerdo debe superar la desconfianza, que existe al interior de algunos miembros de la UE; frente a los compromisos políticos que deben cumplir algunos gobiernos frente a la protección del medio ambiente, como es el caso del gobierno de Brasil, con relación a la Amazonía.

⁶ Entiéndase por acuerdos de primera y segunda generación aquellos que se circunscriben dentro de su objeto a tratar aspectos únicamente comerciales, donde prevalece el desarrollo de los aspectos relacionados con acceso a mercados.

Por lo anterior, las negociaciones con los países miembros del Mercosur, han enfrentado una serie de obstáculos, no solo por el tiempo empleado para culminar la etapa inicial del proceso de celebración del Acuerdo, es decir, la negociación, sino porque ahora se debe continuar con las otras etapas derivadas del proceso de celebración que permita llegar a la ratificación y posterior implementación. Esta situación, se debe a que existen restricciones normativas al interior del Mercosur que limita este tipo de negociaciones a que se celebren bloque-bloque, toda vez que en el Artículo 1 de la Decisión 32/00 sobre relanzamiento del Mercosur: “El Consejo de Mercado Común, Decide: Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (Mercosur, 2000, párr. 2).

Por tanto, las condiciones entre las negociaciones de la CAN y el Mercosur estuvieron enmarcadas dentro de las competencias específicas que cada uno de los procesos de integración le permitía a sus miembros ejercer frente a la celebración de este tipo de acuerdos, lo que sí está claro, es que la UE partió del fortalecimiento y respeto de los procesos de integración de la naturaleza de cada uno de estos, pero no abandonó la idea de considerar a los países miembro de ambos bloques como unos socios estratégicos de la UE dentro de AL.

6 Niveles de interacción: hacia la consolidación de las relaciones comerciales

Con el propósito de analizar las dinámicas de cooperación birregional UE-CAN-Mercosur, este trabajo toma como base la investigación de [Rueda Fiorentino \(2022\)](#), que analiza la cooperación para la paz entre las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la UE a la luz de tres niveles de interacción: (i) primer acercamiento, (ii) acción recíproca y (iii) consolidación. Esta contribución teórica ofrece contenidos conceptuales y analíticos que puede adaptarse a las distintas dinámicas de cooperación en varios frentes y temáticas; en este caso, las alianzas comerciales entre la UE como actor global y sus socios estratégicos.

De este modo, dentro de los niveles de interacción encontramos, (i) el primer acercamiento que consiste en la apertura de canales de cooperación para el desarrollo de actividades conjuntas entre la UE y sus socios. En este caso, el diálogo político birregional (UE-ALC) inicia desde los años sesenta a partir del desarrollo de las Cumbres ministeriales. De manera paralela, en 1990 con la Declaración de Roma se institucionaliza que la reunión entre el “Grupo de Río” y la UE con una periodicidad bianual.

Con relación a las Cumbres, la primera de ellas se realizó en Río de Janeiro en 1999, y la última realizada tomó lugar en Bruselas en 2018. En estos escenarios, se han abordado objetivos centrales como: la asociación estrategia birregional ([Rio de Janeiro 1999](#)); inmigración, terrorismo, narcotráfico, y seguridad ([Madrid 2002](#)), multilateralismo e integración regional y cohesión social (Guadalajara, 2004); democracia, multilateralismo, terrorismo, energía, crecimiento y empleo, migración (Viena, 2006); pobreza, inclusión social y desarrollo sostenible (Lima, 2008; Santiago de Chile, 2013; Bruselas, 2015); innovación y la tecnología (Madrid, 2010); asociación estratégica para afrontar desafíos globales ([Cumbre de Bruselas en 2018](#)).

Si bien a través de dichas Cumbres se han creado espacios de diálogo que permiten fortalecer las relaciones birregionales en una diversidad de temáticas, como sostienen [Rodríguez & Aybar \(2013\)](#), no se destacan mayores avances derivados de estos encuentros. Como se verá a continuación, en el ámbito comercial, la mayoría de los logros que materializan los acercamientos birregionales ocurren en el segundo nivel de interacción que es el de la acción recíproca.

De este modo, el segundo nivel de interacción, acción recíproca, se observa cuando se alcanza un acuerdo de cooperación en cualquiera de las materias objeto de la política exterior de la UE. En el marco de esta investigación, este nivel se materializa en la firma de los acuerdos comerciales entre la UE y los países miembros de la CAN, así como con el Mercosur. Frente a países miembros de la CAN, el acuerdo comercial entre la UE, Colombia y Perú se firmó el 26 de junio de 2012, entrando en vigor en 2013, fruto

de un proceso de negociación e incorporación de aspectos fundamentales como la cláusula de condicionamiento democrático, el respeto por los Derechos Humanos y la protección del medio ambiente, lo que reafirma que se trata de un acuerdo de cuarta generación que va mucho más allá de aspectos de acceso a mercados, para tratar otros temas relevantes de la agenda política de los Estados. En diciembre de 2016 el Parlamento Europeo aprobó el Protocolo de Adhesión del Ecuador a dicho Acuerdo, permitiendo su entrada en vigor con carácter provisional, a partir del 1 de enero de 2017 ([Organización de los Estados Americanos, 2022](#)). En el Mercosur después de 20 años de negociación, se logra la firma del acuerdo en junio del 2019; sin embargo, aún se deben cumplir con etapas fundamentales su entrada en vigor en todos los Estados miembros del Mercosur y de la UE, ya que, como se mencionó anteriormente, son los ordenamientos internos de cada uno de estos procesos quienes establecen los procedimientos que deben surtirse para alcanzar la vigencia del respectivo tratado. En este punto es posible sustentar la existencia de una dinámica caracterizada por el desarrollo de diversas actividades que pueden enmarcarse en proyectos y programas, tratados o colaboraciones puntuales que se deriven de la firma del Acuerdo, lo cual nos lleva al tercer nivel.

El tercer nivel, la consolidación, se alcanza cuando se fortalece la interacción y se establece una relación más estrecha y continua entre la UE y sus socios. En el ámbito económico y comercial esta consolidación se refleja en la implementación del Acuerdo; en este caso, entre la UE y los países miembros de la CAN, respecto de las obligaciones derivadas en el marco del Acuerdo comercial. Vale la pena señalar brevemente que, aunque se han logrado avances importantes al respecto, la puesta en marcha de estos Acuerdos trae consigo una serie de obstáculos para los países miembros de la CAN que podrían ver abordados en futuras agendas de investigación. Tales obstáculos están marcados por las asimetrías económicas de los países miembros de la UE y de las políticas económicas y comerciales de este bloque.

Así, aunque por parte de algunos de los miembros de la CAN se ha logrado alcanzar el tercer nivel

de interacción por encontrarse en la etapa de implementación del acuerdo comercial, no sucede lo mismo a nivel del Mercosur, cuya negociación se encuentra en el segundo nivel de interacción ya que se finalizó la firma del Acuerdo comercial bloque-bloque. De este modo, el tercer nivel (la consolidación) resulta el más difícil de lograr. Esto se evidencia al observar que a pesar de una larga etapa de diálogos, cumbres y acuerdos entre la UE y AL, solamente se han puesto en marcha el acercamiento de los lazos comerciales a nivel bilateral con Colombia, Perú y Ecuador, teniendo en cuenta que la posibilidad de adhesión de los miembros de la CAN según lo consagra el Acuerdo comercial.

7. Reflexiones finales.

A la luz del análisis realizado emergen al menos tres lecciones o reflexiones finales sobre las dinámicas de asociación comercial entre la UE, CAN y Mercosur y el fortalecimiento de la alianza estratégica inter-regional:

1. *El fortalecimiento de las relaciones euro-latinoamericanas es un asunto prioritario en doble vía:* Por un lado, la UE sigue siendo un actor importante en la escena global pero las nuevas configuraciones de poder y el nuevo contexto mundial exigen un replanteamiento de sus estrategias de acción para garantizar una presencia más efectiva. En este marco, AL sigue siendo un socio relevante al concentrar parte importante de la IED europea, por tanto, una mayor y mejor relación con esta región puede traer beneficios tanto políticos como económicos que contribuyan a amplificar la acción global de Europa. Por su parte, la región latinoamericana se enfrenta a la exigencia de transitar de receptores netos de cooperación norte-sur a socios estratégicos a través de alianzas comerciales, esto con el fin de dinamizar las relaciones y buscar beneficios sostenibles; en este escenario la UE representa una opción compatible con este propósito y un referente para fomentar el fortalecimiento de los procesos de integración regional y del comercio internacional en la Región.

2. *Dificultad de alcanzar el nivel más integrado de interacción (consolidación)*: El diálogo político y los acercamientos a nivel comercial se traducen en una larga experiencia de cooperación entre las regiones, sin embargo, los resultados de dichos procesos presentan aún una escasa materialización. En este sentido, analizar las dinámicas de cooperación comercial UE-CAN-Mercosur a la luz de los tres niveles de interacción (primer acercamiento, acción recíproca y consolidación) permite observar cuáles son las vías posibles para transitar de consensos generales (acercamientos) a una cooperación efectiva y duradera (consolidación). A la luz de ello, se observa una dificultad material en alcanzar la implementación de los acuerdos firmados entre las partes, esto se debe a dos motivos principales: por un lado, a las disposiciones normativas y los tiempos que requiere la ratificación de los acuerdos entre los firmantes, por otro lado, a la prevalencia de las asimetrías ante los puntos de convergencia.

3. Finalmente, una temática que emerge como un campo de análisis para futuras investigaciones sobre esta temática es la *necesidad de abordar las asimetrías para favorecer la consolidación*. Al respecto, podrían revisarse alternativas como la implementación normativa del Acuerdo al interior de los socios, para que a través de normas y de políticas públicas se establezcan medidas de protección de la producción doméstica y de los sectores sensibles. Esto evitaría que se crearan escenarios de conflictos derivados de la aplicación del Acuerdo que terminen activando el sistema de solución de controversias previsto en estos Acuerdos, además se protegerían los intereses nacionales de cada uno de los Estados parte, los cuales en algunas circunstancias son difíciles de prever al momento de realizar la matriz de intereses dentro de la etapa de negociación de los acuerdos comerciales.

Referencias

- Barbé, E. (2016). La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio. *Revista General de Derecho Europeo*, (40), 1-10.
- Barbé, E., Herránz, A., & Natorski, M. (2014). Model, player or instrument for global governance: metaphors in the discourse and practice of EU foreign policy. In C. Carta & J. Morin (eds.), *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis* (pp. 111-131). Ashgate.
- Borrell, J. (2020, 15 de diciembre). *Latinoamérica y el Caribe, un socio fundamental para la Unión Europea*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/latinoam%C3%A9rica-y-el-caribe-un-socio-fundamental-para-la-uni%C3%B3n-europea_en
- Borrell, J. (2021). *European Foreign Policy in times of Covid-19*. European Union.
- CEPAL. (2020, 2 de diciembre). *La Unión Europea, Alemania y América Latina y el Caribe son socios estratégicos para una recuperación con igualdad y sostenibilidad*: Alicia Bárcena. <https://www.cepal.org/es/noticias/la-union-europea-alemania-america-latina-caribe-son-socios-estrategicos-recuperacion>
- Closa, C. (2011). La Unión Europea: un actor global en un mundo en cambio. En T. Mallo & J. A. Sanahuja (eds.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (pp. 1-26). Siglo XXI Editores-Fundación Carolina.
- Comisión Europea. (2009, 30 de septiembre). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo la Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0495&from=en>
- Comisión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- Comunidad Andina de Naciones. (2004). *Decisión 598 Relaciones comerciales con terceros países*. https://xperta.legis.co/visor/rie/rie_aof8233ba-82743449705106587c35af4/regimen-de-integracion-economica/decision-598-de-2004

- Cordero, H. (2002). La denominada cláusula democrática como modalidad en los programas de ayuda al desarrollo de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, 8(16), 123-136.
- Della Porta, D. (2010). *L'intervista qualitativa*. Laterza.
- Insignares Cera, S. (2017). El multilateralismo latinoamericano: una aproximación desde las relaciones comerciales birregionales de la Unión Europea frente a la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur. En E. Tremolada (ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 349-376). Universidad Externado de Colombia.
- Insignares Cera, S. (2018). Los acuerdos comerciales de la Unión Europea en América Latina: ¿unilateralismo o cooperación alternativa? En E. Tremolada (ed.), *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 405-429). Universidad Externado de Colombia.
- Mallo, T., & Sanahuja, J. A. (2011). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Siglo XXI Editores-Fundación Carolina.
- Malovec, M., & Padurariu, A. (2021). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.1.1.pdf
- Mercosur. (2000). *Decisiones Del Consejo Del Mercado Común Mercosur/Cmc/Dec N° 32/00 - Relanzamiento Del Mercosur - Relacionamiento Externo*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>
- Molina del Pozo, C. (2021). Las relaciones Eurolatinoamericanas en el marco de la nueva política comercial de la Unión Europea. *Latin American Journal of European Studies*, 1(1), 1-24.
- Nielsen, K. (2013). EU Soft Power and the Capabilities-Expectations Gap. *Journal of Contemporary European Research*. *Journal of Contemporary European Research*, 9(5), 723-739.
- Official Journal of the European Union. (2016, December 24). *Protocol of Accession to the Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part, to take account of the accession of Ecuador*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1224\(01\)&qid=1588594733909&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1224(01)&qid=1588594733909&from=EN)
- Organización de los Estados Americanos. (2022, June 21). *Países Andinos-Unión Europea*. Sistema de Información Sobre Comercio Exterior. http://www.sice.oas.org/tpd/and_eu/and_eu_s.asp#Entrydocs_ECU
- Rodríguez, S., & Aybar, T. (2013). *Análisis de las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe*. Funglo de, Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- Rueda Fiorentino, M. (2022). *Forme e interazioni della società civile in contesti di conflitto: una proposta teorico-concettuale alla luce del caso colombiano* [Doctoral Dissertation]. Università degli Studi di Firenze.
- Sanahuja, J. A. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/46157/1/WP01-18.pdf>
- Sanahuja, J. A. (2020a). COVID-19 en América Latina la economía política de las respuestas gubernamentales. *Pensamiento Iberoamericano*, 3-1(9), 22-33.
- Sanahuja, J. A. (2020). América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19. *Araucaria*, 22(45), 383-403. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.16>
- Sanahuja, J. A., & Ruiz, E. (2020). La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina. Políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición.” En J. A. Sanahuja (ed.), *La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición” Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”* (pp. 297-360). Fundación Carolina.
- Tassara, C. (2012). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En S. Hung (ed.), *Desafíos y diálogos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp. 1-51). Ediciones Uninorte.
- Tassara, C. (2013). Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 2-21.
- Tassara, C., & Rueda, M. (2021). Unión Europea como actor global: el desafío de la pandemia y las relaciones con América Latina. En E. Tremolada Álvarez (ed.), *El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la postpandemia* (pp. 209-236). Universidad Externado de Colombia.

Tassara, C., & Rueda, M. (2022). Unión Europea y América Latina y el Caribe frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia: opciones y desafíos de la cooperación euro-latinoamericana. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith, & E. Velosa (eds.), *Desorden mundial ¿pospandemia y transición?* (pp. 333-355). Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Tezanos, S. (2019). América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”. *Documentos de Trabajo*, 5. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT05>

Tocci, N., & Mikhelidze, N. (2011). The EU, civil society and conflict. A comparative analysis. In N. Tocci (ed.), *The European Union, Civil Society and Conflict* (pp. 147-162). Routledge.

Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social: reflexiones y experiencias derivadas del Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea

Dialogues on Public Policies and Social Cohesion: Reflections and Experiences Derived from the Social Cohesion Laboratory II Mexico-European Union

Débora Jaél Salamanca Chávez¹

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: julio de 2022

Revisado: agosto de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autora

¹ Abogada, Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, especialista en Cooperación Internacional. Asistente de investigación en el Programa de Estudios Políticos e Internacionales (PEPI) de El Colegio de San Luis, A. C.
Correo electrónico: debora.salamanca@colsan.edu.mx
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8305-3620>

Cómo citar:

Salamanca, D., (2022). Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social: reflexiones y experiencias derivadas del Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 9(2), 46-59
DOI: [10.21500/23825014.6057](https://doi.org/10.21500/23825014.6057)

 OPEN ACCESS



Resumen

El Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea es un programa emanado de la relación bilateral entre México y la Unión Europea, como objetivo se planteó fortalecer la cohesión social en México por medio de la promoción de reformas estructurales que pudieran mejorar la igualdad de oportunidades en el acceso a la justicia, los derechos humanos, la seguridad, el empleo y los servicios públicos básicos. Bajo un esquema de cofinanciamiento este programa se suscribió en 2013 y finalizó en 2019; su implementación se ejecutó a nivel federal y en los estados de Oaxaca y San Luis Potosí. Siendo así, esta comunicación lleva por objetivo brindar una definición del LCS II y exponer una de las actividades implementadas en el estado de San Luis Potosí: los *Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social* que tuvieron lugar entre 2017 y 2018 y contaron con la participación de las instancias gestoras de proyectos, sociedad civil y academia, esto con la finalidad de compartir algunas de las experiencias dentro de este programa. Esta investigación es un estudio de caso descriptivo, explicativo, cualitativo y empírico, para su realización, se parte de una aproximación analítica-interpretativa basada en técnicas de investigación documentales y trabajo de campo. Entre las conclusiones se destaca que los *Diálogos* resultaron un ejercicio enriquecedor para los actores involucrados, ya que expusieron parte de los productos resultados de la implementación del programa y el espacio creado abrió la oportunidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas.

Palabras clave: Diálogos de políticas; México; Unión Europea; Cohesión social; Cooperación bilateral.

Abstract

The Laboratory of Social Cohesion II Mexico-European Union is a program emanating from the bilateral relationship between Mexico and the European Union. As an objective, it was proposed to strengthen social cohesion in Mexico through the promotion of structural reforms, which could improve equal opportunities in access to justice, human rights, security, employment, and basic utilities. Under a co-financing scheme, this program was signed in 2013 and ended in 2019. Its implementation was carried out at the federal level, as well as the

states of Oaxaca and San Luis Potosí. Thus, this communication aims to provide a definition of LCS II and present one of the activities implemented in the state of San Luis Potosí: Dialogues on public policies and social cohesion, which were carried out between 2017 and 2018 and included the participation of authorities, the civil society, and the academia. This research is an empirical, qualitative, descriptive, and explanatory case study, for its implementation, it is founded on an analytical-interpretive

approach based on documentary research techniques and field work. Among the conclusions, it is highlighted that the Dialogues turned out to be an enriching exercise for the stakeholders involved, since they introduced part of the products resulting from the implementation of the program, and the space created opened the opportunity to exchange experiences and good practices.

Keywords: Policy Dialogues; Mexico; European Union; Social Cohesion; Bilateral Cooperation.

1. Introducción

La cohesión social se perfiló en las últimas dos décadas como una de las grandes líneas de cooperación que la Unión Europea (UE) ha promovido en su relación con América Latina y el Caribe (ALC). La III Cumbre UE-ALC celebrada en Guadalajara, México, en 2004 es la primera referencia sobre esta temática dentro de la asociación estratégica birregional (Declaración de Guadalajara, 2004), además de ser el origen de uno de los grandes programas de cooperación entre regiones: EUROsociAL (EUROsociAL, s/f).

Entre los puntos propuestos en esta Cumbre destacaron: la construcción de sociedades inclusivas y la aspiración a compartir experiencias entre instituciones de la UE y ALC. Desde un enfoque condicional y a partir de la Declaración de Guadalajara, la UE colocó como punto central de las negociaciones comerciales –acuerdos de asociación– con ALC la promoción de la cohesión social como un prerrequisito para la relación birregional. “La cohesión social se convirtió en el eje principal del diálogo bilateral”, puesto que tiene que ver con uno de los problemas más profundos de ALC: pobreza, exclusión social y desigualdad (Serrano-Caballero, 2014, p. 33).

En adelante, los compromisos entre ambas regiones se centraron en la construcción de sociedades más justas. Las medidas tomadas serían dirigidas a aliviar la pobreza, por ello, la inversión social debía dirigirse a sectores primarios como: educación, salud, vivienda, saneamiento, generación de empleo, entre otras, y la cooperación sería un elemento clave para el logro de estos objetivos. Esta cooperación debía también asumir los lineamientos propuestos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (2002) y subsecuentes, cuyos ob-

jetivos eran impactar positivamente a través de la mejora en la eficacia de la ayuda.

La III Cumbre UE-ALC se realizó en un momento muy particular de las relaciones entre ambas regiones y del contexto mundial que evidenciaba la necesidad de políticas y acciones conjuntas frente a los desafíos mundiales. Siendo así, resultó de suma relevancia que los líderes de 58 naciones, representantes de más de 1000 millones de personas y cerca de un tercio de la composición de las Naciones Unidas hicieran un pronunciamiento consensado frente a los temas regionales y globales como el multilateralismo, la integración y la cohesión social (Sanahuja, 2004, p.1-2; Serrano-Caballero, 2014, p.70-72).

a) Cooperación entre México y la UE para la cohesión social

La cooperación de la UE con América Latina inició en 1976 con un programa de asistencia técnica y financiera para estos países que se consideraban en vías de desarrollo (Reglamento PVD-ALA); es hasta 2007 que se sustituye con el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)(EUR-Lex, s/f). A partir del año 2000 junto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los cambios al interior de la propia UE, su política de desarrollo intentaba mejorar en cuanto a eficacia e impacto, por ello en 2006 la UE presentó el Consenso de Desarrollo (2006) que representaba su visión común sobre desarrollo y se adhería a los ODM.

De acuerdo al ICD (2007-2013), la cooperación podría fluir por distintas vías: 1) de forma individual, los países de la región recibían cooperación a través de programas de cooperación bilateral; 2) de forma subregional (América Central, Comunidad Andina,

y Mercosur), a través de programas como EUROsocial, ALFA, ALINVEST, EUROSOLAR, entre otros) y, 3) proyectos específicos de programas temáticos (Serano Caballero, 2014, p.79).

En el caso de México, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concerta-

ción Política y Cooperación (2000), mejor conocido como Acuerdo Global, la cooperación se fijó como uno de los pilares del acuerdo y se formuló a través de los Documentos de Estrategia-País –programación plurianual–.

Cuadro 1.

Cooperación bilateral México-UE en el período 2002-2013.

Cooperación México-UE Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (2000)			
Documento base de la cooperación	Financiamiento	Rubros de cooperación	Programas dedicados a la cohesión social
Documento Estrategia País (2002-2006)	49 millones de euros	Crecimiento y apoyo económico a las reformas y competitividad (35%); desarrollo social y reducción de desigualdades (30%); cooperación científica y técnica (20%); y, consolidación del estado de derecho (10%).	Programa de Desarrollo Social Integrado Sostenible (PRODESIS) (2004- 2008)
Documento Estrategia País (2007-2013)	55 millones de euros más una cantidad igual por parte de México, en total, 110 millones de euros	Actividades de cohesión social (40%); economía sustentable (35%) y competitividad; y, educación y cultura (25%).	Laboratorio de Cohesión Social i (LCS i) Laboratorio de Cohesión Social ii (LCS ii)

Fuente: elaboración propia a partir de: (Salamanca-Chávez, 2019, p. 71-75).

De los programas señalados en el cuadro 1, debe destacarse que PRODESIS se ubicó en el rubro de desarrollo social y reducción de las desigualdades, su financiamiento ascendió a 24 millones de euros y es el primer programa con el que la UE trabajó directamente con una entidad federativa en particular¹ y no con instancias federales. Las metodologías, estructuras y actividades desarrolladas en este programa, se propusieron para continuarlas en el LCS I. El Documento Estrategia País (2007-2013) fue el origen de los LCS I y II, además, durante los trabajos de la Asociación Estratégica entre la UE y México, inició el Diálogo de Política en Cohesión Social (SRE, 2012, p. 17-18).

Por otro lado, en 2011 México expidió la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Congreso de la Unión, 2011) y se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

(AMEXCID). La promulgación de esta ley no significa que no existiera la cooperación internacional como un elemento clave en la política exterior mexicana,² sino que el entramado institucional y organizacional de la cooperación se transformó. En este sentido, la cooperación internacional ha sido “un elemento fundamental del quehacer internacional de México (...) que contribuye en la consolidación de las políticas públicas y como un medio para fortalecer una presencia más involucrada y comprometida de México en el exterior” (Valle, 2014, p. 18).

Siendo así, en el período de gobierno en el que se implementó el LCS II, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (Gobierno de la República, 2013) dentro de sus metas planteadas visualizó a la

² La cooperación internacional para el desarrollo es uno de los principios de la política exterior señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 2018: art. 89, fracción X).

¹ Estado de Chiapas

política exterior junto al diálogo y la cooperación internacional como una de las herramientas por excelencia para lograr un México incluyente y con responsabilidad global,³ y para ello la AMEXCID consolidaría su papel de instancia ejecutora y coordinadora de la cooperación (*Gobierno de la República, 2013, p. 99-100*).

b) Antecedentes del Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea

Como primera referencia a un “laboratorio” en un esquema de cooperación bilateral por parte de la UE en ALC se encuentran los Laboratorios de Paz en Colombia (LP). Este programa se implementó entre 2002 y 2011 y se caracterizó como “un instrumento de la naciente política exterior común europea” (Castañeda, 2009), puesto que la UE se encontraba consolidando su papel como actor internacional definiendo su poder civil en un lugar que sólo había recibido influencia directa por parte de Estados Unidos para aliviar el conflicto armado.

Como se mencionó, el LCS I proviene del *ICD (2007-2013)* y *Documento de Estrategia País (2007-2013)*. A través del Convenio de Financiación DCI-ALA/2009/020-418 (*Comisión Europea, 2010*) se establecieron las condiciones para la implementación del LCS I, el monto asignado ascendía a 20 millones de euros cofinanciados entre ambas partes.

El objetivo del LCS I se centró en el fortalecimiento de la cohesión social en México a través de un mejor acceso y calidad de servicios básicos y programas públicos en el sector social. El programa partía del supuesto de que la cohesión social requería la revisión, innovación y sistematización metodológica de políticas y buenas prácticas institucionales, intercambios de experiencias y acciones piloto; incluía un enfoque transversal y sectorial, urbano y rural, involucrando a instituciones en diferentes niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil (OSC). El LCS I se basó en un esquema de cooperación centralizada directa y se desarrolló a partir de las propuestas derivadas de los Diálogos sobre políticas de

cohesión social (*Canal del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015*).

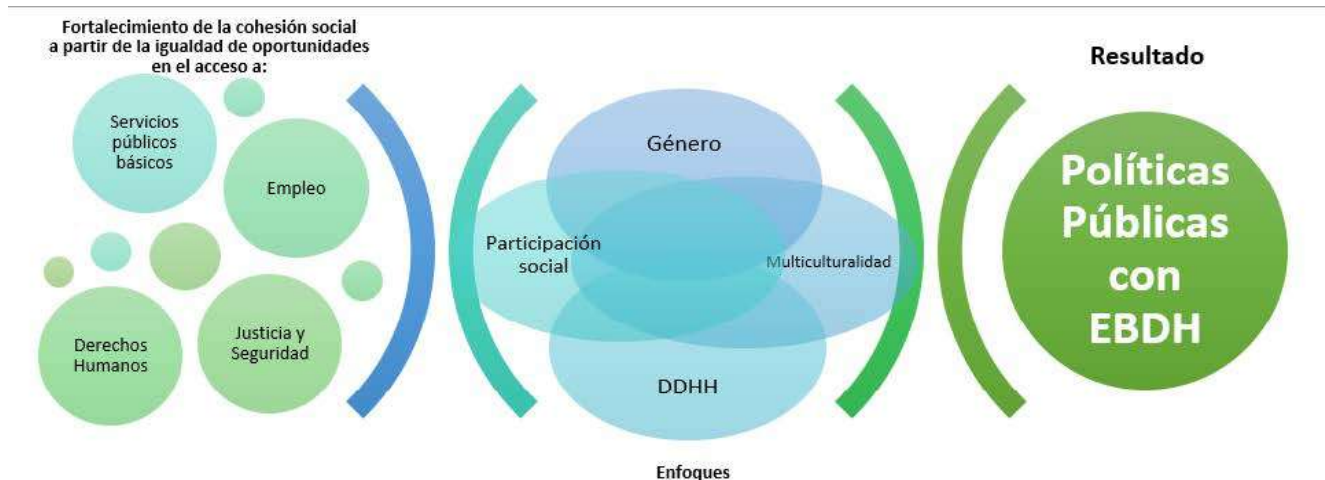
De la misma forma, el LCS II deriva del *ICD (2007-2013)* y del *Documento de Estrategia País (2007-2013)*, es el último programa parte de estos dos instrumentos de cooperación entre México y la UE. El financiamiento asignado fue de 22 millones de euros a partes iguales, se suscribió en noviembre de 2013 y se planeó que sus actividades terminaran en noviembre de 2018, con una fase de cierre hasta mayo de 2019.

De acuerdo a las fuentes oficiales, el LCS II planteó: “el fortalecimiento de la cohesión social a través de una serie de reformas que mejoren la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos básicos, el empleo, la justicia, la seguridad y los derechos humanos”. El objetivo específico planteaba apoyar a los estados de Oaxaca y San Luis Potosí, así como a las instancias federales en la revisión, ajuste y puesta en marcha de políticas públicas y prácticas institucionales para la mejora en igualdad de oportunidades mediante un mejor desempeño de la función pública, a través de procesos eficaces, herramientas y mecanismos innovadores, participativos en el diseño, planificación, ejecución, coordinación y supervisión de programas públicos. Lo anterior con enfoques transversales en género, participación social, multiculturalidad y derechos humanos, el resultado sería la elaboración de políticas públicas con un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) (*Laboratorio de Cohesión Social, s/f.; AMEXCID, 2016; Consejo de la Unión Europea, 2012*). Lo anterior se puede esquematizar en la siguiente ilustración:

³ México incluyente -que es donde se plantea reducir la brecha de cohesión social- y México con responsabilidad global corresponden a dos de las metas planteadas dentro del PND 2013-2018.

Imagen 1.

Objetivos del LCS II.



Fuente: (Salamanca-Chávez, 2019, p. 276).

La institución responsable del convenio de financiación fue la AMEXCID, que estuvo a cargo de la coordinación y gestión global del LCS II, además debía asegurar el *principio de apropiación* de la cooperación internacional en las acciones del programa. La AMEXCID fue el órgano de contratación de los 14 contratos de subvención y subvención directa firmados con 6 instituciones estatales y 8 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); se encargó de alinear las acciones de este programa al PND (2013-2018), al avance de la Agenda 2030 y completar las acciones del LCS II con otros proyectos de cooperación. La otra instancia responsable del convenio de financiación fue Delegación de la Unión Europea en México (DEL-MEX), quien se encargaría de dar seguimiento a los proyectos y apoyar la vinculación con instancias regionales e internacionales de la UE.

En este marco sobre el desarrollo del LCS II, las preguntas que dirigen esta investigación son: ¿Qué es el Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea? y, de las acciones realizadas en el Estado de San Luis Potosí, ¿qué tipo de actividad fueron los Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social? ¿Cuáles fueron sus objetivos y lecciones aprendidas?

Por lo que esta comunicación tiene como objetivo: brindar una definición del LCS II y exponer una de las actividades implementadas en el estado de San Luis Potosí: los *Diálogos de Políticas Públicas y*

Cohesión Social que tuvieron lugar entre 2017 y 2018 con la finalidad de compartir las experiencias dentro de este programa. Únicamente se profundizará en los cuatro primeros *Diálogos*, que corresponden a su presentación, y los tres restantes, que estuvieron a cargo de las tres instituciones que firmaron un contrato de subvención directa con la UE, estas instituciones son: Instituto de la Mujer del estado de San Luis Potosí (IMES), Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP) y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (CEDH). Se concluye que los *Diálogos* resultaron un ejercicio enriquecedor para los actores involucrados, ya que expusieron parte de los productos de la implementación del programa y abrió un espacio para la discusión de estos productos con otros actores tales como OSC y academia, a su vez, se creó la oportunidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas, resta gestionar y socializar este conocimiento adquirido.

Siendo así, este trabajo se ha dividido en cuatro apartados: introducción, metodología, un apartado donde se expone la definición del LCS II y lo referente a la experiencia de los *Diálogos de política pública y cohesión social*, concluyendo con consideraciones finales.

2. Metodología

Este trabajo se realizó bajo el método del estudio de caso, es empírico, cualitativo, descriptivo y expli-

cativo. Para su realización, se parte de una aproximación analítica-interpretativa basada en técnicas documentales y trabajo de campo. En relación con la técnica documental, se acudió principalmente a fuentes primarias: documentos oficiales del Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea, también de las instituciones participantes: CEGAIP, IMES, CEDH, Secretaría Técnica del Gobierno (STG) del Estado de San Luis Potosí, Asistencia Técnica Internacional (ATI) del LCS II, y a nivel federal a la AMEXCID; algunos de estos documentos se solicitaron acudiendo a la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); por lo que hace a fuentes secundarias, se recurrió a la revisión de aportes de literatura especializada sobre la temática estudiada.

Respecto al trabajo de campo, se realizó observación participante activa –como herramienta, se utilizó un diario de campo y guías de observación–, puesto que la autora pudo coadyuvar directamente en las actividades de programación, planeación, coordinación y ejecución de los diálogos. En razón a lo anterior, es que se eligió esta actividad del LCS II como objeto de este estudio.

Debe señalarse que esta investigación no tiene por objetivo realizar una evaluación del programa examinado ni de cada uno de sus proyectos y acciones, sino más bien, exponer las lecciones, experiencias y reflexiones que de ello derivaron. Siendo así, del método, técnicas y herramientas utilizadas se realiza un análisis cualitativo que describe y explica los documentos recorridos junto al trabajo de campo.

3. Resultados

A). Caracterización y definición del LCS II

En un ejercicio de caracterización y definición del LCS II, se parte de tres elementos: 1) Teórico-conceptuales; 2) Normativos; y, 3) Políticos. Por cuanto hace a la parte teórico-conceptual, el LCS II tiene como eje conceptual a la cohesión social, que se define dentro de las fuentes oficiales del LCS II, como: “un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la pobla-

ción pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación y atendiendo la diversidad” (AMEXCID, 2016).

No obstante, el LCS II generó su propio marco referencial sobre este concepto, por lo que para hablar sobre cohesión social se “proponen dos ejes principales: 1) Actores –Estado y sociedad– y, 2) Confianza y capacidades de estos actores. A partir de estos ejes, se plantean cuatro dimensiones de la cohesión social: institucionalidad, inversión, participación y legalidad democráticas” (Ruiz Arteaga, 2017). De manera que, sobre esa aproximación conceptual es que se orientaron las acciones del LCS II (Salamanca-Chávez, 2019, p. 278).

Los elementos político-normativos se identifican realizando un recorrido por las normativas internacionales, regionales y bilaterales de las que se desprende el LCS II, además de la Política Exterior Mexicana y parte de la Política de Desarrollo de la UE. No debe dejar de mencionarse que de voz de los actores en diversas entrevistas –STG y ATI–, mencionaron que el nombre de este proyecto recurre a la metáfora de un *laboratorio*, se concibe como un

lugar o punto de encuentro para realizar pruebas y experimentos que puedan funcionar o ayudar a la innovación en el sector social y dentro de la administración pública; se concibió para promover orientaciones de aprendizaje, de ensayo, desarrollando políticas, proyectos encaminados al fortalecimiento institucional para la cohesión social. (Salamanca-Chávez, 2019, p. 276)

Por lo tanto, se define al LCS II como:

Un programa de cooperación internacional entre México y la Unión Europea, que se traduce en un mecanismo económico, financiero y técnico con componentes normativos –internacionales y nacionales–, teórico-conceptuales –cooperación internacional, cohesión social, fortalecimiento de capacidades institucionales– y políticos, que pretende

transformar instituciones –formales y no formales– por medio de asistencia técnica encaminada a promover experiencias innovadoras y buenas prácticas institucionales para el reconocimiento y solución de problemas sociales transversales y multidimensionales que necesitan atención sectorial con el fin de generar política pública que tenga como objetivo la promoción de la cohesión social. (Salamanca-Chávez, 2019, p. 297)

B). Diálogos de políticas públicas y cohesión social

Las acciones implementadas del LCS II en SLP se pueden dividir en proyectos de subvención directa; subvenciones; misiones a corto plazo (específicas); plataformas y experiencias piloto; y otros proyectos que se desarrollaron con instituciones como: Servicios de Salud del Estado (SSE), Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos (SE-DARH), Secretaría de Finanzas Secretaría de Desarrollo Social y Regional (SEDESORE) y El Colegio de San Luis, A. C. (COLSAN).⁴

Imagen 2.

Acciones del LCS II en San Luis Potosí.



Fuente: (Salamanca-Chávez, 2019, p. 275).

⁴ Centro Público de Investigación integrante del Sistema de Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. <https://www.colsan.edu.mx>

El ciclo de *Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social*, fue una iniciativa del LCS II en el Estado de San Luis Potosí (SLP), su planeación inició con la reunión de las instancias coordinadoras del LCS II en SLP: Secretaría Técnica de Gabinete (STG) del Gobierno del Estado de San Luis Potosí y la Asistencia Técnica Internacional (ATI) junto al COLSAN. Este último tenía la misión de convertirse en un espacio neutral para el diálogo entre las instituciones participantes y demás actores, además de aprovechar su capital académico. Se propuso ofrecer un espacio de encuentro y debate entre instituciones, sociedad civil organizada y sector académico sobre políticas públicas, cooperación y cohesión social; en este espacio se presentaron productos y experiencias de instituciones participantes del LCS II en SLP. Uno de los objetivos de esta serie de eventos fue la generación de relatorías que recopilaran los datos más relevantes, el desarrollo y las propuestas de los actores sobre el eje temático de discusión, sin embargo, este objetivo no se alcanzó.

Se realizaron seis eventos, pero como fue referido anteriormente, solo se abundará en cuatro de estos: 1) Políticas públicas y cohesión social –evento inaugural–; 2) Violencia obstétrica: hacia mejores servicios de salud; 3) Derecho al acceso a la información: herramienta para el goce y garantía de los derechos humanos; 4) Derechos humanos y políticas públicas: desafíos y oportunidades. Esta selección se hizo a razón de que las instituciones participantes y que presentaron sus productos, fueron quienes suscribieron un contrato de subvención directa con el LCS II.

La idea general de los diálogos fue crear un espacio de intercambio para acercar a diferentes sectores sociales a un solo lugar para discutir, concretar ideas, proponer, hacer alianzas, vincularse y difundir sus actividades a fin de que todos quienes acudieran pudieran involucrarse y ser partícipes en las decisiones gubernamentales. Se concibió de tal manera atendiendo a los fines y objetivos del propio LCS II, siendo así, se perfilan como: una herramienta de construcción de voz colectiva con el objetivo de rescatar y promover la participación de actores de distinta naturaleza en las decisiones públicas. En el cuadro 2 se detallan los actores e instituciones participantes.

Cuadro 2.

Actores e instituciones participantes en el ciclo de *Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social*.

Actores e instituciones participantes en el ciclo de Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social	
Diálogo	Actores participantes
<p>“Políticas públicas y cohesión social”</p> <p>Fecha y duración 31-octubre-2017 10:00 – 12:00 horas</p> <p>Público asistente: 97 personas</p>	<p>Moderación: COLSAN</p> <ul style="list-style-type: none"> – Asistencia Técnica Internacional – AMEXCID – Académicos especialistas en políticas públicas y cooperación para el desarrollo de la UE del COLSAN
<p>“Violencia obstétrica: hacia mejores servicios de salud”</p> <p>Fecha y duración 23-noviembre-2017 10:00 – 13:00 horas</p>	<p>Moderación: Observatorio Estatal de Muerte Materna. Secretaria Administrativa de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP).</p> <ul style="list-style-type: none"> – IMES – Facultad de Derecho de la UASLP, programa de la Maestría en Derechos Humanos. – Grupo de Información en Reproducción Elegida- GIRE – Delegación de IMSS Prospera en San Luis Potosí – Dirección de Atención Médica de los Servicios de Salud en el Estado de San Luis Potosí.
<p>Público asistente: 80 personas</p>	<p>Producto presentado: “Diagnóstico inicial de la situación de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio de la Microrregión Huasteca Centro, San Luis Potosí”, resultado del “Programa Interinstitucional de Prevención y Atención de la Violencia Obstétrica y Embarazo Adolescente para contribuir en la disminución de la Mortalidad Materna en la microrregión Huasteca Centro de San Luis Potosí”.</p>
<p>“Derecho al acceso a la información: herramienta para el goce y garantía de los derechos humanos”</p> <p>Fecha y duración: 22-febrero-2018 10:00 – 12:30 horas</p>	<p>Moderación: COLSAN</p> <ul style="list-style-type: none"> – CEGAIP – Posgrado de la Facultad de Derecho – UASLP – Académico en materia de Transparencia y Acceso a la Información – Dirección Ejecutiva de Incubadora de Procesos de Control Ciudadano de Construcción y articulación de lo público – Representante de la comunidad de La Garza, Municipio Tancanhuitz, SLP. – Representante de la comunidad de Coaquentla, Municipio Matlapa, SLP.
<p>Público asistente: 104 personas</p>	<p>Producto presentado: “Diagnóstico para el acceso a la información pública de las dependencias federales, estatales y municipales en 4 municipios de la Huasteca Potosina, para la implementación del Sistema Acércate: programas y servicios básicos para ti”, resultado del programa “Sistema Acércate”.</p>
<p>“Derechos humanos y políticas públicas: desafíos y oportunidades”</p> <p>Fecha y duración: 15-marzo-2018 10:00 – 13:30 horas</p>	<p>Moderación: COLSAN</p> <ul style="list-style-type: none"> – Asistencia Técnica Internacional de la UE en San Luis Potosí – Instituto de Investigaciones Jurídicas UASLP; Coordinación del programa de posgrado de Derechos Humanos UASLP. – Profesores y profesoras del programa de posgrado de Derechos Humanos de la UASLP. – Sembrar y Florecer, A. C. – Educación y Ciudadanía A.C. – Premio estatal de derechos humanos 2017 – Abogado especialista en derechos humanos
<p>Público asistente: 74 personas</p>	<p>En esta sesión de los Diálogos, no se expuso el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos, realizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), pero fue el producto del que se partió para dirigir la discusión.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de registros oficiales y diario de campo.

La realización de cada evento implicó reuniones interinstitucionales previas a su la celebración. En un primer momento, la dinámica entre la STG, ATI y COLSAN se centró en la elección de moderadores, expertos académicos, OSC, funcionarios públicos, e incluso, participantes y beneficiarios de los programas del LCS II. Un punto relevante en estas reuniones era el análisis detallado del contexto político local y mapeo de sus actores con el fin de lograr la participación y exposición de los productos sin contratiempos. En ocasiones, un punto que dificultaba el seguimiento de actividades era el cambio de titulares en dependencias y programas que se desprendían del LCS II. La relevancia de este análisis previo era vital para lograr la vinculación y reunión de instituciones y actores.

La diversidad de actores convocados cumplía con una de las características y requisitos de los diálogos: pluralidad, diversidad e interculturalidad con el fin de crear un ambiente participativo e incluyente, sabiendo de antemano que no todas las opiniones que se verterían ahí serían del agrado de la totalidad de actores convocados. Esta actividad, además de ser parte de la programación del LCS II en SLP, reunió a las instituciones –IMES, CEDH, CEGAIP– que ya estaban ejecutando un programa del LCS II y propuso la presentación de sus productos y avances, lo que permitió la crítica, interpelación y propuestas sobre el trabajo en marcha de estas instituciones participantes.

En el cuadro 3 se proporciona una reseña general de lo expuesto en los *Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social*, además de lo que se consideran los principales aportes de cada una de las sesiones.

Cuadro 3.
Reseña general de los *Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social*.

Reseña general de los Diálogos de políticas públicas y cohesión social		
Diálogos	Reseña general del Diálogo	Principales aportes, experiencias y prácticas compartidas
“Políticas públicas y cohesión social”	<p>En este primer <i>diálogo</i> se expuso el objetivo de esta herramienta que era abrir un espacio de encuentro y debate entre instituciones, sociedad civil y academia, sobre políticas públicas, cooperación y cohesión social a través de la presentación de productos y experiencias de las instituciones participantes del LCS II en SLP. También se presentó el marco de referencia conceptual y normativo del LCS II.</p> <p>Se resaltó que el LCS II como último programa del ICD (2007-2013) se encontraba en un modelo semitradicional de cooperación, –debido al financiamiento y la asistencia técnica–. Así también, el LCS II responde a agendas birregionales y bilaterales centradas en la promoción de la cohesión social.</p> <p>Se subrayó el papel del LCS II como motor de generación de nuevos modelos de política pública incluyente. De entre sus retos estaría la generación de espacios para incorporar a actores tradicionalmente excluidos para situarlos al centro e incidir en la política pública; y como retos para estos actores quedaría el repensar el espacio público y ocupar un lugar para incidir en las decisiones generando valor público que pueda llegar a convertirse en cambio social.</p>	<p>El LCS II por su diseño y objetivos coloca como motor de generación de nuevos modelos de política pública incluyente.</p>
“Violencia obstétrica: hacia mejores servicios de salud”	<p>El objetivo fue tomar el diagnóstico realizado por el IMES como detonador de diálogo y debate en torno a la violencia obstétrica, el parto humanizado, los servicios de salud (públicos y privados) y las responsabilidades sociales en el fenómeno de la violencia contra la mujer.</p>	

Reseña general de los Diálogos de políticas públicas y cohesión social

<p>“Violencia obstétrica: hacia mejores servicios de salud”</p>	<p>Por parte del IMES se resaltó la relevancia de hablar sobre violencia obstétrica y embarazo adolescente. A la violencia obstétrica se le considera como un tema “nuevo” que apenas y se asoma dentro de las agendas públicas ya que se percibe como negativo y genera resistencias por diversos sectores que de manera consciente o inconsciente dejan el tema en un espacio de invisibilización; la poca información y datos existentes frenan el diseño de políticas públicas que atiendan este fenómeno; por otro lado, la línea del embarazo adolescente se presenta como estratégica no solo dentro de la salud materna sino como un eje del desarrollo humano y social.</p> <p>La violencia obstétrica, implica reconocer que forma parte de la cotidianidad y por lo tanto se encuentra normalizada; en el país, la legislación no la ha definido pero es considerada como una violencia de tipo institucional. El diagnóstico realizado se presenta como pertinente, ya que además de las estadísticas referentes a mortalidad materna, el estado de SLP hasta 2015 se ubicaba con el mayor número de quejas por violencia obstétrica en las comisiones de arbitraje médico –18 casos de acuerdo a un informe de GIRE de 2015– Si bien el diagnóstico solo se realizó en una microrregión, representa una fuerte evidencia local de donde puede partir el diseño de políticas públicas focalizadas.</p> <p>Por parte de los funcionarios públicos del sector salud -estatal y local- se destacó la necesidad de formar recursos humanos con una perspectiva de derechos humanos y género, por otro lado, se exaltó una de las buenas prácticas que se llevan a cabo en el sector que deviene de la directiva 110 del año 2013, mejor conocida como “Cero Rechazo a la Embarazada”. Se mencionó que una de las respuestas ante la insuficiencia de recursos -humanos y de presupuestos- es aprovechar las estructuras comunitarias, por ejemplo, capitalizando a las parteras tradicionales y a las enfermeras obstétricas, el punto clave es aprovechar los elementos socialmente aceptados en las comunidades para brindar mejores servicios médico maternos, como ejemplo de lo anterior en el estado de SLP, el Grupo Estatal Intersectorial para la Profesionalización de la Partera, que por objetivo incluir a las parteras como personaje primordial que en reiteradas ocasiones permanece excluido de los procesos del embarazo, parto y puerperio.</p> <p>Por otro lado, se hizo visible la ausencia de recomendaciones por parte de los organismos públicos locales de derechos humanos, atribuyéndolo a una situación estructural donde la violencia obstétrica esta invisibilizada y a pesar de los avances, las recomendaciones emitidas por los organismos locales siguen patrones en donde dejan latente y hasta cierto punto justifican las acciones y omisiones del sector salud por cuestiones relacionadas con insumos, presupuestos, falta de personal, etcétera. Los organismos públicos locales de derechos humanos deben tener claro su rol y lo que pueden ofrecer para coadyuvar en soluciones, y de ese modo, presentarse como aliados ante otros sectores generando acuerdos interinstitucionales que eviten caer en la criminalización y penalización de este tipo de actos relacionados con la violencia obstétrica ya que la problemática no se resolverá con llamamientos individuales, porque lo que se requieren políticas y programas interinstitucionales.</p>	<p>El proyecto realizado por el IMES señaló un tema prioritario que debe incorporarse a la agenda pública: la violencia obstétrica.</p> <p>El valor de este diálogo se da en la estrategia generada entre los organizadores para la reunión de distintos actores para tratar “un tema incómodo” principalmente para el sector salud, este encuentro fue una muestra de cómo el compromiso institucional coordinado puede reunir, debatir y proponer acciones encaminadas a la generación de políticas públicas en esta materia.</p>
---	--	---

Reseña general de los Diálogos de políticas públicas y cohesión social		
<p>“Derecho al acceso a la información: herramienta para el goce y garantía de los derechos humanos”</p>	<p>Por parte de CEGAIP se señaló la relevancia que conllevó la implementación del programa <i>Sistema Acércate</i> ya que además de brindar un servicio público acercando la información a la población, se hizo con el objetivo de convertir al derecho de acceso a la información en una puerta para el acceso a otros derechos.</p> <p>La visión multicultural y participativa con la que se elaboró el diagnóstico, incluyó desde la negociación con autoridades comunitarias y municipales, hasta el desarrollo de una metodología participativa, que permitiera a la población muestra expresar sus necesidades reales de información.</p> <p>La elección de estos municipios elegidos para realizar el estudio, atendió a las características sociodemográficas de esa región: se destacan por considerarse de muy alta marginación y con la mayor población indígena en el estado. A través de la participación en grupos focales se trató de reflejar las necesidades reales de la población en tanto a información, trámites y servicios, con el fin de se lleguen a generar solicitudes de información sin intermediario alguno y que esas necesidades de información pudieran regresar convertidas en servicios públicos por parte de las dependencias competentes.</p> <p><i>El diagnóstico también pretendió coadyuvar a la formación de políticas públicas encaminadas a la creación de contralorías sociales.</i></p> <p><i>Por parte de los académicos y representantes de OSC presentes se señaló que este diagnóstico con perspectiva intercultural figura como el paso previo a la formulación de políticas públicas en materia de acceso a la información para estas comunidades, lo que pudiera contribuir directamente a la reducción de la desigualdad, ya que al informar sobre el derecho que se tiene al acceso a la información se da paso a un escenario donde los sujetos de este derecho pueden exigir y disfrutar de otros derechos.</i></p> <p>Por parte de los facilitadores y beneficiarios del programa se expuso que existe un gran desconocimiento de la ley y sobre todo, de la existencia de un derecho a la información pública por parte de muchas comunidades y pueblos indígenas, por lo que el <i>Sistema Acércate</i> llevó la información a la comunidades y se espera que facilite trámites y servicios públicos.</p>	<p>Se resalta que el <i>Sistema Acércate</i>, sale de la órbita tradicional de lo público, se trabaja en un esquema de transparencia proactiva por parte de la CEGAIP.</p> <p>El diagnóstico participativo con enfoque multicultural es un paso para lograr establecer contralorías ciudadanas en la región.</p>
<p>“Derechos humanos y políticas públicas: desafíos y oportunidades”</p>	<p>La sesión se planteó como objetivo visibilizar la situación actual de los derechos humanos en el estado además de identificar elementos críticos y de propuesta para mejorar la situación de los derechos humanos de grupos vulnerables.</p> <p>Representantes de OSC y especialistas en derechos humanos coincidieron en que el <i>Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos</i> realizado por la CEDH en el marco del LCS II, debe tomarse no solo como el producto de una institución, sino que puede utilizarse como un instrumento de acción política ya que generó un retrato sobre la situación de los derechos humanos en el estado a pesar de las numerosas críticas desde su diseño y la falta de participación de OSC en su realización.</p> <p>Otra de las problemáticas detectadas y expuestas fue que no denomina a los problemas sociales como tal, predominan los usos de palabras compuestas como: <i>poblaciones menos favorecidas, grupos vulnerables, personas en situación de vulnerabilidad</i>, lo que no permite plantarse de frente a las problemáticas por las que atraviesa el Estado en materia de derechos humanos, no se puede continuar sin identificar y nombrar al problema social que se quiera combatir.</p>	<p>A pesar de las críticas en el diseño del producto en cuestión, se valoró que el diagnóstico sea un primer insumo que pueda utilizarse para la realización de programas y políticas en materia de DDHH.</p>

Reseña general de los Diálogos de políticas públicas y cohesión social

<p>“Derechos humanos y políticas públicas: desafíos y oportunidades”</p>	<p>El reto a partir de este <i>diagnóstico</i> es generar un <i>Programa Estatal de Derechos Humanos</i>, que proporcione los elementos para diseñar políticas públicas basadas en derechos humanos, y que no cuente solo con un diseño participativo sino que se genere un proceso que lo institucionalice y que asegure su seguimiento.</p>	<p>A pesar de las críticas en el diseño del producto en cuestión, se valoró que el diagnóstico sea un primer insumo que pueda utilizarse para la realización de programas y políticas en materia de DDHH.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia a partir de registros oficiales y diario de campo.

Como lecciones aprendidas, puede afirmarse que esta experiencias son un buen ejemplo del cumplimiento de los objetivos tanto del programa LCS II, como de la política de desarrollo de la UE y política exterior de México, esto atendiendo a que su realización reunió a una diversidad de actores para participar, opinar y proponer soluciones a problemas públicos relacionados con el desarrollo social y el propio fortalecimiento de los actores participantes. Este ejercicio resulto relevante, ya que como se mencionó en la introducción, México ya no es prioritario a recibir recursos de cooperación, sino que la ayuda se verá traducida en asistencia técnica encaminada al fortalecimiento de capacidades, de acuerdo a criterios de eficacia de la ayuda, por lo que esta actividad representa una forma de inclusión en la toma de decisiones, por supuesto, con miras a replicarse y formular verdaderas políticas. La presentación de productos brindó un punto de partida para el análisis general de la situación en la materia planteada, además del espacio generado para la participación ciudadana, valorizando su opinión para la toma de decisiones, por ello, el LCS II exaltó el enfoque participativo en cada proyecto. Los retos son continuar trabajando en red, así como la difusión de esos avances, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas captadas en cada uno de los proyectos que se implementaron.

Debe señalarse que los diálogos no estuvieron exentos de problemáticas en cuanto su organización y participación, no obstante, esta herramienta brindó un espacio común donde servidores públicos expusieron su trabajo realizado dentro de un programa de

cooperación internacional y fueron objeto de análisis, escrutinio y crítica por parte de especialistas en cada materia y representantes de la sociedad civil; trascienden las coincidencias identificando problemas sociales y las colaboraciones entre actores que de ahí se abrieron paso, además de las estrategias para el procesamiento de diferencias y conflictos para dar paso al diálogo.

4. Consideraciones finales

El LCS II es el último programa del ICD 2007-2013, ubicándose en un modelo semitradicional de cooperación, ya que contó con financiamiento y también con asistencia técnica internacional. En adelante, la nueva política de desarrollo de la UE plantea nuevas formas y modelos de cooperación que trascienden a los instrumentos y herramientas anteriores por su propia naturaleza y objetivos de la propia UE.

El LCS II fue una experiencia única de cooperación y ejemplo de esquemas de políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos, uno de los aspectos que se valoran en el ejercicio que se expuso en este trabajo fue la capacidad de generación de procesos de diálogo intersectoriales, interinstitucionales, de vinculación y multiactor, además de la convocatoria y experiencias que quedan en manos de las instancias gestoras del proyecto.

La cohesión social a pesar de ser un concepto central posee un tinte político en todas estas actividades implementadas en el marco del LCS II, puesto que es un concepto que se retoma en 2004 en la Cumbre de Guadalajara y de ahí que quienes toman las decisio-

nes puedan aprovechar su dimensión política y convertirla en un punto base para el diseño de políticas; lo que de alguna manera conlleva una apropiación del concepto y a su vez, responder a compromisos internacionales. El caso del LCS II es un ejemplo de lo anterior, ya que se generó su propio marco conceptual sobre cohesión social.

Respecto de los *Diálogos de Políticas Públicas y Cohesión Social* se concluye que los diálogos resultaron un ejercicio enriquecedor para los actores involucrados, ya que expusieron parte de los productos resultados de la implementación del LCS II y el espacio creado abrió la oportunidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas en la implementación de los proyectos, resta gestionar y socializar el conocimiento, prácticas y experiencias adquiridas al implementar el programa y tras cada producto emanado de estos. La capitalización de los productos y experiencias ganadas y compartidas interinstitucionalmente convierte a estas instituciones en instancias con potencial para gestionar estos conocimientos y capacidades en nuevos programas con enfoque de derechos humanos propios del estado o devenidos de cooperación internacional.

Debe recordarse que en ningún momento el objetivo de esta comunicación fue una evaluación de estas actividades, sino más bien, compartir parte del trabajo realizado interinstitucionalmente entre instancias gestoras del LCS II a nivel estatal.

5. Referencias

AMEXCID - Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2016, abril 14). ¿Qué es el Laboratorio de Cohesión Social? *Blog de la AMEXCID*. <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/que-es-el-laboratorio-de-cohesion-social?idiom=es>

Canal del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (Director). (2015, junio). *Diálogo en Cohesión Social LCS I. Definición y Relevancia de la Cohesión Social*. [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=FH15CxsxZSE>

Castañeda, Dorly. (2009). ¿Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea? *Colombia Internacional*, (69), 162–179. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n69/n69a10.pdf>

Comisión Europea. (2010). *Convenio de financiación DCI-ALA/2009/020-418 entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos. Programa integrado de cohesión social México Unión Europea. Laboratorio de Cohesión Social I*. Documento obtenido vía INFOMEX (Plataforma Nacional de Transparencia): Oficio núm. UDT-0969/2018; Folio:050000000918, de fecha 26 de febrero de 2018.

Congreso de la Unión. (2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Congreso de la Unión (2010). Ley de cooperación internacional para el desarrollo. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_061120.pdf.

Consejo de la Unión Europea. (2012). *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_11855_2012_init_es.pdf

EUR-Lex. (s/f). *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo-ICD (2007-2013)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISUM:l14173>

EUROsociAL. (s/f). *Programa para la cohesión social en América Latina*. <http://eurosocial.eu/es>

Gobierno de la República. (s/f). *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

Declaración de Guadalajara. (2004). *Pub. L. No. III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea*. <http://www.untref.edu.ar/documentos/niei/Declaracion%20de%20Guadalajara.pdf>

Laboratorio de Cohesión Social. (s/f). *¿Qué es el Laboratorio de Cohesión Social II?*. <https://cohesion-socialmxue.org/que-es-el-laboratorio-de-cohesion-social-ii/>

Ruiz Arteaga, Javier. (2017, 31 de octubre). *Laboratorio de Cohesión social y políticas públicas*. [Conferencia magistral]. San Luis Potosí, México. <https://cohesion-socialmxue.org/?s=Ruiz+Arteaga%2C+Javier>

- Salamanca-Chávez, D. (2019). *Cooperar para transformar: El Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea en San Luis Potosí (2016-2018)* [tesis de maestría, El Colegio de San Luis, A. C.]. Colsan Repositorio. <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1013/682>
- Sanahuja, José. (2004). *La Cumbre de Guadalajara: Consensos y divergencias en las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe*. ieie.itam.mx/docso6/Sanahuja/Guadalajara.pdf
- SRE - Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). *Construcción de una asociación estratégica con la Unión Europea y dinamización de la con relación con el Consejo de Europa. Memoria documental*. <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/2mddge.pdf>
- Serrano Caballero, Enriqueta. (2014). Cooperación de la Unión Europea-México para la cohesión social. *Revista de El Colegio de San Luis, Nueva época*, (7), 70–100. <https://doi.org/10.21696/rcslo72014589>
- Valle, Juan. (2014). México como actor con responsabilidad global: Una renovada política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (102), 15–28.

El liderazgo internacional de Colombia y Brasil: Análisis desde la Cooperación Sur-Sur del 2010 al 2018

Colombia and Brazil international Leadership:
an Analysis From the South-South Cooperation Since 2010 to 2018

William Ferney Gallo-Numpaque¹ & Erli Margarita Marín-Aranguren²

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: julio de 2022

Revisado: agosto de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autores

¹ Sociólogo, Especialista en Alta Gerencia en Seguridad y Defensa, y Magister en Asuntos Internacionales. Con experiencia en Incidencia Política y Legislativa, Gerencia de proyectos en Cooperación Internacional y Respuesta Humanitaria. Sus líneas de investigación son: Construcción de Paz, Derechos Humanos, Estrategia y Seguridad y Cooperación Internacional.

Correo electrónico: william.gallo01@est.uexternado.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1730-5081>

² Profesora Titular e Investigadora del Centro de Investigaciones y proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (FIGRI) de la Universidad Externado de Colombia (UEC).

Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1779-7138>

Cómo citar:

Gallo-Numpaque, W.F. & Marín-Aranguren, E. M. (2022). El liderazgo internacional de Colombia y Brasil: Análisis desde la Cooperación Sur-Sur del 2010 al 2018. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 60-80

DOI: [10.21500/23825014.6015](https://doi.org/10.21500/23825014.6015)

 OPEN ACCESS



Resumen

El liderazgo internacional ha sido un elemento clave que los Estados han querido alcanzar para lograr reconocimiento en la estructura internacional. Para ello, se valen de la Cooperación Sur-Sur (CSS), como una modalidad con la cual logran mostrar intereses, temáticas y cooperar. De esta forma logran liderar en áreas donde tienen experticia. El objetivo de esta investigación fue explicar cómo Colombia y Brasil han venido construyendo liderazgo internacional, a través de la CSS. Para ello, se estudió la narrativa de los gobiernos (entre 2010 y 2018) de cada Estado, a la luz del constructivismo social. La metodología fue cualitativa a través de un análisis de discurso, recurriendo a AtlasTi8 para el análisis de la información recolectada en los discursos oficiales y algunos medios de comunicación en lapso de estudio. Como resultado lo que emerge en este trabajo es que Colombia y Brasil han buscado liderazgo internacional recurriendo a la CSS en temas de seguridad, economía y participación en espacios políticos. Esto ha sido posible mediante las ideas, intereses e identidades, las cuales son elementos claves en un contexto determinado. Este artículo revela los hallazgos más relevantes de la investigación.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur; Constructivismo; Liderazgo; Colombia y Brasil

Abstract

International leadership has been a key element that states have sought to achieve recognition in the international structure. To do this, use South-South Cooperation (SSC), as a modality with which they manage to show interests, themes and cooperate. In this way, they manage to lead in areas in which they have experience. The objective of this research was to explain how Colombia and Brazil have been building international leadership through SSC. For this, the narrative of the governments (between 2010 and 2018) of each State was raised, in the light of social constructivism. The methodology was qualitative through discourse analysis, resorting to AtlasTi8 for the analysis of the information collected in official speeches and some media in the study period. As a result, what emerges in this paper is that Colombia and Brazil have sought international leadership by resorting to SSC on issues of security, economy, and participation in political arena. This has been possible through ideas, interests, and identities, which are key elements in a given context. This article reveals the most relevant findings of the research.

Keywords: South-South Cooperation; Constructivism; Leadership; Colombia and Brazil

1. Introducción

América Latina (AL) ha padecido fenómenos como la pobreza, la desigualdad social, y la corrupción, al interior de los Estados. Así lo afirma la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016) al resaltar que siguen siendo problemas en Latinoamérica y el Caribe. De acuerdo con este organismo, uno de los factores más evidentes de la clase social es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo en AL.

De acuerdo con el Latinobarómetro, en 2018, el 35% de latinoamericanos concibe los problemas económicos como los primordiales en la región; en segundo lugar, se ubican la delincuencia y la criminalidad con el 19%, y, en tercer lugar, la situación política y la corrupción con el 9% (Latinobarómetro, 2018). Estos obstáculos impiden avanzar en los procesos políticos, de cooperación y liderazgo internacional. Países como Colombia y Brasil han adelantado algunos esfuerzos para construir el camino que se requiere para superarlos.

Estos esfuerzos se reflejan en “procesos de regionalización, los cuales consisten en el intercambio económico y de las relaciones políticas, para favorecer intereses y subsanar problemas conjuntos” (Nolte, 2006, p. 6). En el caso de las américas, estos procesos han permitido el ascenso de potencias globales, como Estados Unidos y potencias regionales, como Brasil¹. Autores como Nolte (2006) reconocen el empeño de Brasil para relacionarse con países sudamericanos a través de la cooperación. También se “insertó con la CSS con los Países Lusófonos africanos (PALOP) con el fin de reforzar su liderazgo y mantener la ambición de ser un actor influyente en la región (Padilla, 2015, p. 23). Por ello resulta intere-

¹ “Brasil es el quinto país del mundo por su población y extensión territorial; la octava economía del mundo y primera de América Latina, lo que lo convierte en una superpotencia emergente a nivel internacional y en un importante actor en el escenario mundial, atrayendo inversiones, dinamizando sus exportaciones, y teniendo cada vez más presencia e influencia en diferentes foros internacionales” (CAMEBRA, s.f.). A pesar de que este artículo recoge un periodo en el cual Brasil se encontraba en un escenario favorable para su liderazgo, es preciso anotar que el periodo de estudio termina justo en un punto de inflexión que cambia la realidad del país.

sante investigar estos liderazgos, a través del análisis de las narrativas discursivas de gobierno las cuales construyen una identidad, a partir de los temas de interés en los que han cooperado entre 2010 al 2018.

Para afrontar estos retos, la Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional, como la denomina la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2016), se ha vuelto una modalidad clave. Al revisar los esquemas de integración² lo primero que aflora son programas de CSS. No obstante, esta es relevante en los esfuerzos bilaterales que se dan en la región. Cabe aclarar que, los intereses individuales de cada Estado, y el desaprovechamiento de oportunidades colectivas ha impedido un impacto transformador (regional ni global).

En este escenario, Colombia y Brasil han venido buscando posicionarse como líderes. Para ello han recurrido a diferentes dimensiones (política, económica, social, o cultural) y por supuesto a instrumentos como la CSS. Por tanto, en este artículo surge la pregunta: ¿De qué manera puede explicarse el juego de Colombia y de Brasil, en términos de CSS, en el periodo 2010-2018, para la consecución de un liderazgo internacional?

Este escrito parte de la hipótesis que, Colombia y Brasil, entre 2010 y 2018 establecieron como intereses la promoción de sus recursos materiales (economía y seguridad), la participación en bloques políticos y económicos, y la influencia regional para la consecución de liderazgo en AL. Cada uno desarrolló narrativas discursivas y estrategias de CSS en aras de alcanzar tal propósito.

El lector encontrará, inicialmente, un Estado de la cuestión con los hitos históricos de la CSS en AL y el comportamiento de Colombia y Brasil en este ámbito. Subsiguientemente, el abordaje teórico a la luz del constructivismo social. Luego, el marco metodológico el cual fue de corte cualitativo, a partir del análisis de discurso. Posteriormente, una lectura comparada de los dos países analizando sus recursos materiales y la

² Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Alianza del Pacífico (AP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

interdependencia política y económica que aflora en el análisis tanto de algunos discursos como de acciones de CSS que adelantaron en el periodo estudiado, así como las evidencias de lo que puede considerarse el liderazgo alcanzado por cada uno [tomando como referentes a [Nolte \(2012\)](#) y [Ardila \(2012\)](#)]. Finalmente se desarrollarán algunas conclusiones.

A) Evolución de la CSS y el comportamiento de Colombia y Brasil

El lector encontrará la historia de la CSS en desarrollo cronológico a nivel internacional, haciendo énfasis pertinente para los casos eje de este artículo.

En 1955 se lleva a cabo la conferencia de Bandung, donde los Estados africanos y asiáticos deciden “favorecer la cooperación económica y cultural afroasiática en una organización independiente del capitalismo y socialismo” ([EcuRed, 2015, párr. 4](#)). En 1964, según la United Nation Office for South-South Cooperation (UNOSSC) (2018) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) contribuyó a que los países de AL se unieran a los países africanos y asiáticos para crear el Grupo de los 77 con el fin de “promover la CSS para el desarrollo” ([Cancillería de Colombia, s.f., párr. 3](#)). En 1978, en la conferencia del Sur Global en Buenos Aires, se adopta el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) impulsando la cooperación técnica entre países de desarrollo, donde se “estipuló la atención especial a los países menos adelantados y a los países en desarrollo sin litoral” ([UNOSSC, 2018, párr. 14](#)).

Al inicio del Siglo XXI, varios hitos internacionales tuvieron lugar al mismo tiempo y repercutieron en AL: el Consenso de Monterrey; la conformación del foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), las cumbres de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (conocidas como cumbres BRICS). Bajo este contexto, AL comenzó una reconfiguración sociopolítica en lo que se le conoció como “el giro de la izquierda”. [Ojeda \(2018\)](#), señala que este giro obedeció a la ola de movimientos populares y partidos políticos no tradicionales de corte progresistas, o al menos con discursos de ruptura del modelo económico tradicional, que arribaron a los gobiernos de buena parte de los países latinoamericanos.

El resultado de estas transiciones políticas se tradujo según [Ojeda \(2018\)](#) en el debilitamiento de los sistemas económicos neoliberales en la región. Por ende, se retoma la CSS en AL como herramienta de política exterior con claros objetivos como: “a) visibilizar la deuda social de las políticas neoliberales aplicadas; b) revestir de legitimidad las políticas de desarrollo; c) legitimar el proceso de cambio político regional; y d) mejorar la posición de los países en el escenario internacional (regional y mundial)” ([Ojeda, 2018, p. 19](#)). Estos contribuyeron a reimpulsar la CSS en AL y facilitar así “espacios de diálogo y concertación técnica y política de carácter regional e iberoamericano para fortalecer la CSS y mejorar su eficacia” ([Ojeda, 2018, p. 20](#)).

Siguiendo a [Ruiz \(2018\)](#), la CSS se ha fortalecido en AL por dos factores: el primero, de tipo económico, y el segundo factor, ligado a concebir la CSS desde un carácter político y “como un instrumento para lograr una mayor autonomía y consenso en la toma de decisiones en el plano internacional” ([Ruiz, 2018, párr. 6](#)). Una cosa más que debe resaltarse es que: “la cooperación Sur-Sur reúne en sí todas las virtudes que la cooperación Norte-Sur no supo concretar: es horizontal y está basada en el diálogo, se realiza entre socios paritarios y no es jerárquica” ([Tassara, 2013, p. 59](#)).

Para [Moreno \(2016\)](#), la CSS ha fomentado la idea de una construcción nacional en AL, especialmente porque se ha concentrado en trabajar por las desigualdades en los ámbitos político, social y económico, contribuyendo a mejorar el índice desarrollo humano. Esto cobró mayor fuerza entre los años 2009 y 2013, puntualmente por los efectos de la crisis económica mundial en 2008.

La Conferencia de Nairobi en 2009 dejó precedente al concebir a la CSS “como una expresión de solidaridad entre los pueblos y los países del Sur que contribuye a su bienestar nacional y el respeto de la soberanía nacional” ([ONU, 2010, pp. 2-3](#)). En el ámbito Iberoamericano, en esta temporalidad, se forja “un fuerte posicionamiento de los países de renta media en el debate de la Cooperación Internacional y se impulsa a la futura creación del Programa Ibe-

roamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur” (López, 2014, pp. 21-22).

Entre el 2010 y 2012, el Programa Iberoamericano de Cooperación Sur Sur (PICSS) (2014) señala que la actividad de CSS se vuelve más dinámica, ya que articula y organiza talleres, seminarios y espacios de diálogo específicos para la CSS. Según López (2014) en este tiempo se llevaron a cabo espacios como, el 33° periodo sesiones de la CEPAL en Brasilia, y Seminario-Taller «Sistemas de Información y registro de la CSS en Iberoamérica», en Cartagena, entre otros. Estos encuentros contribuyeron a la reflexión sobre la importancia de la CSS en la región y el intercambio de diferentes experiencias exitosas en CSS con otros países.

Durante los años 2013-2015, se llevó a cabo la Cumbre de la CELAC (2013), la reunión del comité de CSS (2014) y la adopción por parte de la Asamblea general de la ONU de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible (2015). Estos hitos, “reafirmaron el compromiso de seguir fortaleciendo la CSS y cooperar con los países de ingresos medios para el desarrollo complementario de las economías de la región” (López, 2014, p. 58).

En el periodo del 2016-2018, por resolución de la Asamblea general de la ONU, se “decide organizar una conferencia de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur en ocasión del 40 aniversario de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (2016)” (UNOSSC, 2018, párr. 25), la exposición mundial de desarrollo Sur-Sur (2017), y la alianza UNOSCC y Colombia sobre la experiencia del país en los procesos de paz en el Sur Global (2018). Hitos donde Colombia y Brasil están inmersos dada su relevancia desde los ámbitos del desarrollo, la seguridad y la construcción de paz en el periodo de estudio.

B) Colombia: El liderazgo y la CSS

Colombia, con una extensión geográfica de 1.138.910 km², cuenta con aspectos geográficos y económicos que le permiten diversificar sus relaciones comerciales. Estas potencialidades están enfocadas en medio ambiente, ciencia y tecnología, desarrollo productivo y ubicación geoestratégica en

la región (Uribe, 2010). También importante para Fletes (2012), quien añade el crecimiento económico, la población y el potencial en cuanto a explotación de recursos naturales. Eso hace que Colombia sea considerada como una de las potencias secundarias de la región.

Durante la presidencia de Juan Manuel Santos 2010-2018, el país enfocó su política exterior a fortalecer las relaciones con los Estados de la región. Así lo afirman Gonzales, Montoya y Mesa (2018), al plantear que Colombia pasó de ser un país frágil, un Estado fallido y de tener institucionalidad débil, a ser propositivo, fortalecer lazos con países de la región, y diversificar sus relaciones comerciales y de cooperación con AL, Mesoamérica y Euro-Asia. En este contexto, ha buscado según Pedraza (2018) una integración política multilateral donde la CSS ha jugado un papel importante en la región

En 2011, Colombia manifestó su interés en adherirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); donde comenzó a acoger las consignas de sus 23 comités técnicos y, desde 2018, avanza en su proceso de adhesión con algunos desafíos, como “adoptar mejores políticas para una vida mejor y pasar poco a poco de ser un país receptor/donante de AOD a uno donante/receptor, sobre todo si pretende entrar a ser parte del grupo selecto entre los que conforman el Comité de Ayuda al Desarrollo” (Agudelo, 2018, párr. 9).

Colombia ha fortalecido la CSS como instrumento de su política exterior, la cual está basada “en la horizontalidad, solidaridad y el interés y beneficio mutuo” (Bastos, 2015, p. 32). Autores como Gonzales, Montoya y Mesa (2018) plantean que la estrategia de CSS de Colombia se divide en el reconocimiento de dos áreas: las prioritarias y el resto del mundo. En las primeras, se agrupa toda aquella cooperación con destino a Suramérica, Mesoamérica y el Caribe. En el resto del mundo, la CSS se focaliza en África y Asia.

Las investigaciones de Neira y Ortiz (2018) señalan la importancia que para el presidente Santos tienen temas como “el uso sostenible de la biodiversidad, las energías limpias, la seguridad alimentaria,

el desarrollo tecnológico y agrícola, la educación, capacitación laboral y profesional, el cambio climático, la innovación, las industrias creativas, así como la cooperación en seguridad” (p. 195). De ahí que el país comenzó a trabajar en esa dirección para cooperar.

La [SEGIB \(2019\)](#) evidencia que Colombia en los últimos diez años hasta 2018, ha sido 167 veces receptor de CSS, 262 veces oferente y en 169 oportunidades ha tenido los dos roles al mismo tiempo. Adicionalmente, según los informes publicados por APC- Colombia, el país “sostenía relaciones de CSS con menos de 40 países hacia el 2009, alcanzando en 2015 una cifra superior a los 70 (debido a su CSS con Asia y África), y en 2017 reportó CSS con un total de 66 países” ([APC, 2018 citado por Nivia, 2020, p. 60](#)). Por lo tanto, el proyecto internacional de Colombia se orienta a un liderazgo regional, valiéndose de la cooperación, la diplomacia y las relaciones comerciales.

C) Brasil en la construcción de liderazgo y el impulso de la CSS

Brasil con una extensión geográfica de 8.515.770 km²; según [Guzmán \(2011\)](#), cuenta con voluntad política, y con una identidad basada en la solidaridad y la cooperación en la región para la configuración de un orden regional. Es importante la percepción de Brasil, para [Guzmán \(2011\)](#), respecto a los siguientes principios: 1) las instituciones, 2) el desarrollo social, 3) la democracia, 4) instancias que promuevan el diálogo, 5) establecimiento de valores comunes en materia de defensa y de la prevención de conflictos regionales y 6) la creación de una zona de paz.

En el periodo de estudio que aquí se acota (2010-2018), debe señalarse que la política exterior de Brasil estaba orientada a ejercer autonomía, y articular procesos de cooperación con los países de la región. Así como de jugar rol de “potencia regional, en ruta de posicionarse como uno de los actores internacionales más relevantes en las próximas décadas” ([Nolte, 2010, p. 886](#)). Además, se caracterizaba por promover el multilateralismo en la región; de ahí que Brasil fue clave en la creación de la UNASUR.

La [SEGIB \(2016\)](#) señala que Brasil le otorgó un

gran valor a la CSS en su política exterior por ser un importante instrumento en la promoción del desarrollo. Esta modalidad de cooperación, según la [SEGIB](#), parte de la experiencia de sus instituciones, en el conocimiento acumulado y en su capacidad para transferir a otros países esos saberes.

Brasil le apuesta a construir un discurso de solidaridad en la región, a través de la CSS, y ejerce dos tipos de identidades con las que según [Ruiz \(2018\)](#) busca mejorar su posicionamiento y reconocimiento a nivel regional: cooperación técnica y cooperación enfocada en una visión desarrollista y universalista. En cuanto a la agenda de cooperación internacional, incluye “campos como el agrícola, salud pública, energías renovables y de inclusión social como los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)” ([CEPAL, 2014, p. 16](#)).

La [SEGIB \(2019\)](#), afirma que Brasil, en los últimos diez años hasta 2018, ha sido 44 veces receptor de CSS, 683 veces oferente y en 124 oportunidades ha cumplido los dos roles al mismo tiempo, especialmente en proyectos del sector social, productivos, infraestructura, agropecuario y fortalecimiento de instituciones estatales y de acceso a la justicia.

Con lo anterior, la cooperación que ejerce Colombia y Brasil está dada para la ganancia de cada país. “Por un lado, Colombia empieza a encontrar la cooperación necesaria para diversificar sus mercados y lograr el apoyo en materia de seguridad; y por el otro, Brasil le apuesta por seguirse consolidando como líder regional” ([Revista Semana, 2010, párr. 6](#)). Brasil y Colombia han sido bastante proactivos diplomáticamente y en términos de CSS. [Ruiz \(2018\)](#) reconoce que Colombia y Brasil se han ido posicionando con un mayor grado de experticia, lo que les permite ser referentes en CSS. En el caso de Colombia, en temas de seguridad y en el de Brasil, en desarrollo.

D) La identidad en la construcción de liderazgo

Aquí se optó por un abordaje desde el constructivismo social, ya que este paradigma plantea que la realidad internacional se puede comprender a partir de las creencias, la intersubjetividad y las identidades de las estructuras socialmente determi-

nadas. Onuf (1989) afirma que las estructuras moldean y definen la identidad e intereses de los Estados, en el escenario internacional, pero a su vez los Estados también moldean y definen las estructuras. En la práctica, cuando se trata de temas como desarrollo, seguridad y paz, Colombia y Brasil construyen narrativas que los visibiliza como líderes sudamericanos, en tanto en cuanto trabajan y muestran sus intereses para dar resultados de su quehacer.

El discurso, según Oxford Languages (2020) es el conjunto de enunciados con que se expresa, de forma escrita u oral, un pensamiento, razonamiento o sentimiento y “se crea bajo la construcción subjetiva del contexto y de las situaciones sociales” (Van Dijk, 1999, p. 31). Y va dirigido a un lector u oyente.

Debe tenerse presente que, para Adler (1999) “las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes son socialmente construidos por significados, interpretaciones y presupuestos colectivos sobre el mundo” (p. 209). Ello se refleja en las narrativas discursivas de Colombia y Brasil. En la ontología del constructivismo, como anota Frasson-Quenoz (2015) hay tres enunciados constitutivos:

- 1) El hecho social es al menos tan importante como el hecho material; 2) el rol de la identidad es primordial en la construcción del interés y en el actuar de los agentes y el hecho social y 3) la identidad del agente es el resultado de una constitución mutua (p. 217).

Para este trabajo, son transversales. Las ideas, según Wendt (1992), están compuestas por procesos gubernamentales, la retórica estatal y la memoria colectiva, son simbólicas y organizacionales, además “son colectivas e involucran las formas en que los individuos ven al Estado y lo que el Estado desea” (Legro, 2005, p. 7). De esta manera, las ideas son “creencias sostenidas por individuos, las cuales pueden ser privadas o colectivas y obedecen a procesos cognitivos de un actor en particular o sociales, respectivamente” (Velosa, 2012, p. 663).

Cabe anotar que las identidades son las bases de los intereses de los Estados, por lo tanto, transportan consigo el contexto social; Wendt (2005) anotó que

ellos definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que están. Por eso para Pereyra (2015) es una cuestión de imagen, de esencia y da sentido a la política. La pregunta que se puede hacer el lector puede ser: si va más allá de la imagen ¿cómo se crea? Y ¿qué rol tiene para su accionar? Bien lo señala Pereyra (2015), los fenómenos sociales que crean identidad y guían la acción son “las normas, reglas, ideologías, culturas y significados” (p. 134). Por ende, la identidad de los países se debe “comprender como un carácter inherentemente relacional; es decir, se es algo en referencia a otros y en contexto determinado” (Santander, 2016, p. 55). Lo que va quedando claro es que estos dos vecinos desarrollaron su intervención en la esfera internacional, entre 2010 y 2018, a partir de sus intereses independientes en la construcción de liderazgo.

Este es definido por Evans y Newnham (1998) como las acciones de los Estados en el sistema internacional frente a la forma de ejercer poder tanto en términos materiales como relacionales. Battlame y Bonsignore (2010) afirman que el liderazgo de un Estado en la mayoría de los casos debe estar legitimado y reconocido por otros actores y este se hace más visible cuando se construyen consensos y hay un despliegue de capacidades materiales y políticas en la región, desde un poder blando y con capacidad de acción internacional debido a sus recursos e influencia.

Para entrar en esos terrenos, la conceptualización de Nolte (2012) sobre potencia regional (PR) y la de Ardila (2012) sobre potencia regional secundaria (PRS), resultan pertinentes para hacer referencia al logro de liderazgo. Puntualmente, Nolte (2012) señala que hay cinco características que se deben tener en cuenta: 1) una región geográfica definida, 2) interdependencia económica y política en la región, 3) una influencia y posicionamiento de agenda, 4) liderazgo y 5) reconocimiento del liderazgo por otros Estados. A partir de estas categorías un Estado puede ejercer liderazgo en la región. Lo que debe quedar claro es que la potencia regional, en términos de Nolte (2012) se define “a partir de la comprensión de su identidad -producto de un proceso de autoconstrucción- o por los fundamentos ideológicos que orientan su política exterior” (p. 33).

Además, se retoma [Ardila \(2012\)](#) cuando anota que una PRS es aquella que se caracteriza por hacer “uso del poder suave y de la diplomacia pública para mejorar su imagen, ejercer liderazgo, construir nuevas alianzas y buscar un nuevo equilibrio de poder regional” (p. 298). La conceptualización de Ardila permite ver el comportamiento tanto de Colombia y Brasil debido a la supremacía que alguno de los dos genere sobre el otro en la esfera internacional.

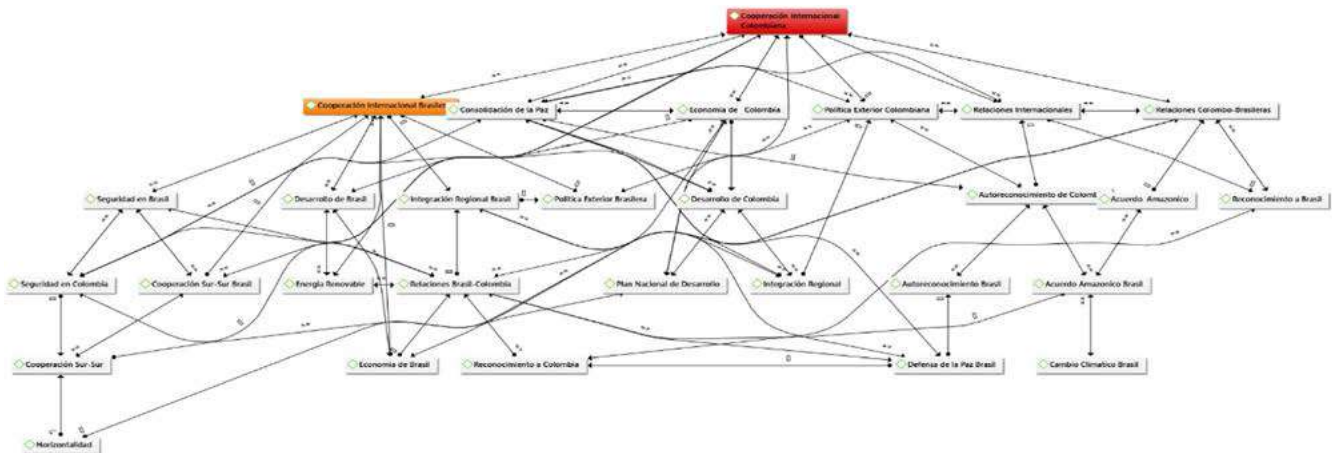
2. Apreciaciones metodológicas

Este artículo es resultado de una investigación de tipo hipotético-deductivo, de 2010 a 2018, la cual requirió una fase de lecturas académicas y la búsqueda de 24 discursos presidenciales de uno y otro país que daban cuenta del tema. Se analizaron 10 discursos de Juan Manuel Santos Calderón, como jefe de Estado de Colombia y, 14 discursos de los tres presidentes que tuvo Brasil (Luiz Inacio Lula Da Silva, Dilma Rousse-

ff y Michel Temer). Más allá del periodo que abarca esta investigación, los discursos fueron seleccionados porque dan cuenta de los intereses en términos de cooperación de cada país, revelan sus objetivos de cooperación en la región y, además, plantean las temáticas que cada Estado considera relevantes y con las cuales ofrece cooperar. Para selección de los discursos se tuvo en cuenta su disponibilidad en las fuentes oficiales. En los textos se aprecia la percepción que se tiene sobre el otro país, el rol que juega en la región y las ideas que fueron relevantes.

Para el análisis se recurrió a Atlas.ti8, el software permitió establecer una relación de palabras e ideas que se iban encontrando en los discursos y que respondían al liderazgo y a la CSS. Así se posibilitó la construcción de una red semántica (Ver Figura 1). De esta manera se identificaron temas, prioridades y el liderazgo construido en el periodo de análisis.

Figura 1
Red semántica de los discursos Colombia y Brasil 2010-2018



Fuente: elaboración propia con la utilización de Atlas.ti8. La red representa la relación semántica de ideas y palabras que configuraron los discursos de Colombia y Brasil en las áreas de interés en donde querían cooperar.

Una vez construida la red semántica, se estableció, el número de citas, que había en los temas económicos, sociales, y políticos, los cuales daban cuenta de las áreas de cooperación que Colombia y Brasil abordan. El promedio de citas osciló entre 1 y 20 según lo reiterativo de cada tema. Con lo anterior se realizó una distribución en tres niveles de priorización (Alto, Medio y Bajo) para analizar la importancia temática, a partir de la frecuencia de citas (ver Tabla 1).

Tabla 1
Priorización por niveles para analizar la importancia temática de Colombia y Brasil a partir del número de citas.

Temas de Interés según los discursos	Rango por número de Citas	Nivel de Importancia (NI)
Políticos	16-20	Alto
Económicos	8-15	Medio
Sociales	1-7	Bajo

Fuente: elaboración propia con datos de Atlasti.8 y discursos presidenciales.

Esto permitió cruzarlos con las características de liderazgo que establecen [Nolte \(2012\)](#) y [Ardila \(2012\)](#), y así determinar las iniciativas de cooperación y liderazgo de cada uno a partir de la importancia que le otorgan. El ejercicio estableció qué tanto se hizo referencia al tema y cómo se orientó hacia la CSS, así como la configuración de ese liderazgo internacional.

Como fuentes secundarias, se contó con notas periodísticas, noticias publicadas en la prensa nacional e internacional y, literatura especializada. El elemento diferenciador en la investigación fue encontrar la evidencia en los discursos presidenciales y en los documentos. Se tuvieron en cuenta más de

20 registros que permiten comprender el comportamiento de Colombia y Brasil en CSS y su liderazgo internacional.

3. Resultados y discusión

A) Ventajas Productivas y Comercio Internacional de Colombia y Brasil

Las relaciones económicas de Colombia están dadas, según [Datos Macro \(2019\)](#), en el comercio de la minería, petróleo, carbón y productos no minero energéticos, al 2018 su PIB fue de 280.249M.€; las de Brasil en la producción de productos: agrícolas, minerales, petróleo e industria aérea con un PIB al 2018 de 1.584.004M.€ (ver Tabla 2).

Tabla 2

Recursos materiales de Colombia y Brasil según sus características e intereses de cooperación.

Recursos Materiales	Colombia	Brasil	Temas de CSS	NI Colombia	NI Brasil
Economía	PIB: 280.249M.€ (2018).	PIB: 1.584.004M.€, (2018)	Comercio y empresa	Medio	Medio
Gasto Militar	3,5 % PIB (2018)	1,48% PIB (2018)	Seguridad	Medio	Bajo

Fuente: elaboración propia a partir los discursos presidenciales de Colombia y Brasil (2010-2018) y [DatosMacro \(2020\)](#).

En los discursos presidenciales, para los temas económicos, se registra un nivel de importancia Medio para Colombia y Brasil, aunque se evidencia la ventaja económica de Brasil sobre su homólogo. De hecho, el presidente Santos reconoció la supremacía de sus homólogos Brasil y México, pero también presentó su apuesta para ser competitivo económicamente, apuntado a jugar un rol más activo en el tablero internacional.

El modelo económico de Colombia, en la administración Santos, estuvo orientado a la preservación de la propiedad privada y el comercio empresarial. En la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, Santos anunció que “la implementación del Acuerdo de Paz permitirá fortalecer el Estado de derecho, la propiedad privada y la importancia del empresariado” ([Santos, 2017, p. 6](#)). Esto refleja lo que [Ardila \(2012\)](#) señala como una PRS debido a un cre-

cimiento económico progresivo, pues Colombia ve en la paz el vehículo para mejorar económicamente y ser competitivo.

Colombia, durante el periodo de estudio, se proyectó como una economía emergente y en crecimiento. Sus acciones de CSS estuvieron enfocadas a la apertura de nuevos mercados. Por ejemplo, en Asia y en la región (ver Tabla 3).

El país construyó una narrativa discursiva de posicionamiento y reconocimiento en la arena internacional en el tema económico, promoviendo una visión aperturista y con capacidad de liderar el desarrollo económico con otros países, aportando al crecimiento de AL y proyectándose como un país con alcance global.

Tabla 3

Relaciones de CSS a nivel comercial de Colombia y Brasil 2010-2018

País	Acuerdos de Cooperación	Países cooperantes	Región	Marco Interpretativo- Relaciones comerciales
Colombia	20	Corea del Sur, China, Japón, India, Costa Rica, México y Brasil	Asía y América Latina	Prestigio, libre mercado, apertura y seguridad económica.
Brasil	12	Egipto, Colombia, México, Argentina, Bolivia, Chile y Sudáfrica	América Latina y África	Influencia, prestigio, internacionalización económica, visión comercial progresista-cooperativista.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2019), SICE- (OEA) Organización de Estados Americanos (2017), Itamaraty (2019) y APC-Colombia (2019).

Durante el periodo de estudio, Brasil ha tenido mayor posicionamiento sobre Colombia en el ámbito económico. Según el discurso de posesión de la presidenta Rouseff, “la competitividad de la agricultura y ganadería hace de Brasil un gran exportador de productos de calidad. En los sectores más productivos la internacionalización de nuestras empresas es ya una realidad” (2011, p. 3). Al revisar el modelo económico brasilero, se encuentra que es más desarrollista desde una perspectiva social, promueve los saberes de Brasil en el agro y ganadero, y le apuesta a la esfera internacional.

Su interés fue no solo de expandirse regionalmente, sino también globalmente. El presidente Temer sostenía que “es importante que los BRICS se presenten al mundo de manera firme y coherente. Es importante renovar nuestro compromiso con el sistema multilateral de comercio” (2017, p. 2). Esto permitió, según el entonces mandatario, que Brasil estuviera negociando “con la AP, y también con Canadá, con Marruecos, Líbano, Túnez” (Temer, 2018, p. 1). Reafirmando lo que Nolte (2012), denomina la consecución de recursos materiales y supremacía con sus homólogos en AL.

La narrativa de Brasil (agente) evidencia una identidad de un país que quiere lograr liderazgo a través de sus relaciones económicas y recursos (estructura). Esto se traduce en las acciones de CSS en los 12 acuerdos de cooperación comercial firmados con AL y África, reafirmando su rol en dos frentes, con presencia regional y aspiraciones globales; con

preferencia a la internacionalización empresarial, el cooperativismo y la influencia global.

B) Agenda de seguridad de ambos sudamericanos

Colombia y Brasil consideran la seguridad y el gasto militar como un elemento principal en su apuesta de lograr liderazgo y estabilidad regional. Los registros dan cuenta de un nivel de importancia Alto para Colombia mientras que, para Brasil, solo se logran registros de esos temas que ubican el interés en un nivel Medio.

En su discurso de posesión, el presidente Santos manifestó que “es posible tener una Colombia en paz, una Colombia sin guerrilla, ¡y lo vamos a demostrar! por la razón o por la fuerza” (Santos, 2010, p. 5). En 2013 el exmandatario afirmó que “se mantendrá la ofensiva mientras no se llegue un acuerdo final” (Santos, 2013, p. 4). Durante su alocución de su segundo periodo de gobierno, Santos (2014) aseguró que “la seguridad ciudadana continuará siendo prioridad en nuestro gobierno” (p. 7). De esta forma, Colombia en el campo militar, a 2018 invirtió 3,5% de su PIB, especialmente en infraestructura, pie de fuerza, inteligencia y tecnología, demostrando que la seguridad es pilar importante para el país en el tránsito hacia el postconflicto.

Términos como “paz”, “seguridad”, “ofensiva” y “fuerza” dejan entrever una narrativa discursiva de Colombia para la región y el mundo, en la que el país se proyectaba con las capacidades necesarias polí-

tica y militarmente para contrarrestar el conflicto interno. Estas ideas, según [Wendt \(1992\)](#), responden a intereses particulares del contexto colombiano, y fueron creadas por individuos que hacían parte del

estamento gubernamental los cuales buscaban una consolidación narrativa, la cual tomó más fuerza con la CSS del país en este tema (ver Tabla 4).

Tabla 4

Cooperación en seguridad Colombia y Brasil 2010-2018 a partir de su construcción discursiva

País	Temas CSS en seguridad	Regiones de influencia	Tipo de cooperación	Marco interpretativo - seguridad
Colombia	Narcotráfico, Crimen transnacional, Inteligencia, DHH y paz y comunicaciones.	América Latina, Centroamérica y África	Diversificada	Establecimiento de la seguridad como canal de legalidad, mantenimiento del orden, supremacía militar, y construcción de paz
Brasil	Seguridad Fronteriza, desminado humanitario, infraestructura aérea militar, y lucha contra las drogas	América Latina y Asia	Diversificada-Concentrada	Desarrollo y seguridad, protección fronteriza, políticas sociales para contrarrestar amenazas e infraestructura militar

Fuente: elaboración propia a partir de [Malacalza \(2020\)](#), [Agencia Brasileira de Cooperación \(ABC\) \(2019\)](#), [APC- Colombia \(2019\)](#), y discursos de los mandatarios presidenciales (2010-2018).

El presidente Santos, consolidó la Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral, con la que posicionó a Colombia como oferente de buenas prácticas y experiencias exitosas de las Fuerzas Armadas de Colombia y la Policía Nacional, particularmente con países de África occidental y del Caribe”

([APC, 2019, párr. 11](#)). Es de resaltar el rol que Colombia ha jugado con la CSS (ver Tabla 5), pues su transición a un escenario del posconflicto y los rezagos de la violencia le permitieron fortalecer sus capacidades en seguridad.

Tabla 5

Rol de CSS de Colombia y Brasil en seguridad, durante el 2010-2018

Región	Instrumentos CSS Colombia	Rol en CSS Colombia	Instrumentos CSS Brasil	Rol en CSS Brasil
África	Talleres y Seminarios	Oferente	XXXX	XXX
Caribe	Talleres y Conferencias	Oferente	Comisiones Binacionales y capacitaciones	Doble Vía/Oferente
Centro América	Proyectos y Capacitaciones	Oferente	XXXX	XXX
Asía	XXX	XXX	Memorándum de Cooperación y Acuerdos Bilaterales	Doble Vía/Receptor

Fuente: elaboración propia con datos de [APC Colombia \(2019\)](#), [Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur \[PICSS\] \(2019\)](#), y [Ministerio de Defensa Nacional \(2019\)](#), [Itamaraty \(2019\)](#) y [ABC \(2019\)](#).

Con lo anterior, se recalca que la visión propia de Colombia ha sido un

punto fundamental en la valoración que tienen los países de la región, ya que, la búsqueda de la paz y el fortalecimiento de la se-

guridad en la lucha contra la violencia, han promocionado a Colombia como un país líder en el ámbito de seguridad a nivel regional ([Pedraza, 2018, p. 165](#)) y en otras partes del mundo.

Así lo reconoce Brasil, al afirmar que “nada justifica el terrorismo como una herramienta política. (...) Brasil es favorable al pueblo colombiano en su lucha por la paz y contra la violencia” (Da Silva, 2010, p. 4).

Al 2018, Brasil destinó el 1,48% de su PIB en seguridad, promedio inferior al porcentaje que Colombia destinó. Se enfocó en crear respuesta a la seguridad a través del desarrollo, la potencialización de infraestructura militar y aérea, y el intercambio de conocimientos técnicos como el desminado humanitario. El presidente Da Silva (2010) durante almuerzo ofrecido al entonces presidente Santos afirmó que: “respondemos con el terrorismo y el crimen organizado a través de políticas que se centran en el trabajo, la salud y la educación para todos, contrarrestando con el tráfico de drogas, armas y lavado de dinero” (p. 2). Evidenciando así una conexidad entre desarrollo social y seguridad.

Por su parte, Rousseff (2011) en su discurso de posesión enfatizó que buscarían “una mayor capacitación en el área de inteligencia federal y de control de fronteras (...) Reitero mi compromiso de adoptar medidas para combatir las drogas” (p. 8). Respecto a las capacidades técnicas en seguridad, Rousseff (2015), hizo especial énfasis en el caso colombiano, manifestando: “Tenemos un gran interés en contribuir con todas las actividades de retirada de minas (...) Quiero reiterar a usted la disposición que tenemos en esa área” (p. 4), lo cual demuestra su influencia y el fortalecimiento de las relaciones en esta materia.

Temer (2017), en su discurso en la Asamblea General de la ONU, dijo que “es crucial, indispensable reconocer el nexo entre seguridad y desarrollo. El reconocimiento de este vínculo guio la participación de Brasil en las Naciones Unidas especialmente en la misión de estabilización en Haití” (p. 3), demostrando una identidad regional en materia de seguridad y defensa, sumado a la consolidación de la paz y la estabilidad de los pueblos.

Al encontrar en los discursos de Da Silva, Rousseff y Temer términos reiterados como “seguridad”, “desarrollo”, “países fronterizos”, “tecnología”, “de-

fensa”, “cooperación”, “acción coordinada”, “crimen organizado” y “estabilización”, puede evidenciarse una narrativa en seguridad desde un interés por cooperar con los países en la región en amenazas comunes, trabajar en acciones articuladas y crear una identidad de un Brasil desarrollista que pueda mitigar problemas en seguridad desde el ámbito social, reflejando su liderazgo y la importancia de sus recursos materiales (estructura).

De ahí que la CSS se concentró en seguridad fronteriza, comercio tecnológico militar (especialmente con Asia), preparación técnica de sus fuerzas armadas, estabilización regional, políticas sociales enfocadas a la mitigación de fenómenos de criminalidad. Brasil trabajó por la seguridad regional y la cooperación en este ámbito, respetando la soberanía y respondiendo a su propósito de la defensa de la paz, impulsando su visión de desarrollo como un sello de identidad que le permite seguir construyendo liderazgo regional.

C) Participación en espacios regionales con temas puntuales

La participación en diferentes espacios internacionales es algo que Colombia y Brasil consideran fundamental a la hora de establecer relaciones de cooperación y lograr relevancia internacional, trabajando por influir regionalmente en sus diferentes temas de interés de acuerdo con la agenda de cada país (ver Tabla 6).

Tabla 6

Participación en Bloques regionales de Colombia y Brasil e influencia en la agenda de AL a partir de sus intereses de cooperación entre el 2010 y 2018

Participación e influencia política	Colombia	Brasil	Temáticas de CSS	NI Colombia	NI Brasil
Participación en Bloques Económicos y Políticos Regionales	OCDE, CIVETS, UNASUR, OEA, CAN, ALIANZA DEL PACÍFICO y OMC (2018)	BRIC, OEA, G20, UNASUR Y MERCOSUR (2018)	Participación en Mercosur, Unasur y OMC	Bajo	Alto
Posicionamiento de agenda en AL	Seguridad, comercio, y políticas sociales	Desarrollo, progreso, y cooperación	Educación, Seguridad, Paz y Comercio	Medio	Alto

Fuente: elaboración propia a partir de Nolte (2012) y Ardila (2012), los discursos presidenciales de Colombia y Brasil en el periodo de estudio (2010-2018), Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

Respecto a los discursos presidenciales, la Tabla 6 revela un nivel de importancia Bajo de Colombia en participar en los bloques regionales y Medio en su interés de influir en AL a través de la CSS. Lo que emerge en el análisis es que para Brasil la participación en diferentes estancias internacionales es vital y por eso queda en un nivel Alto; la influencia en la región sin duda le da liderazgo y permite su reconocimiento en AL porque desarrolla CSS.

Los discursos de Santos estuvieron orientados a la apertura, las buenas relaciones y el desarrollo económico. En su discurso de posesión presidencial, en 2010, aseveró: “Pondremos en marcha una política exterior moderna, con contingentes diplomáticos que multipliquen la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundicen las relaciones bilaterales. El respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales” (Santos, 2010, p. 8).

Por otra parte, en la Cumbre de las Américas de 2012, Santos dejó claro: “Queremos conectar a las Américas para que nuestras naciones sean socias en la prosperidad. Esto implica trabajar con las entidades multilaterales, para desarrollar programas y proyectos de infraestructura física que conecten e integren a las Américas” (Santos, 2012, p. 6).

Su papel en Unasur, le permitió al país asumir la secretaría general de este organismo. Durante la

entrega de la secretaría general de Colombia a Venezuela, Santos (2012) expresó: “A través de instituciones como Unasur y coordinando las políticas, vamos a hacer posible que esos grandes recursos se traduzcan en bienestar para nuestros ciudadanos, para una mayor prosperidad de nuestra región y una mayor equidad” (párr. 22).

La narrativa de Colombia deja ver la intención de alcanzar un liderazgo y construye una identidad trabajando por el bienestar regional. Promueve los consensos para lograr la prosperidad y plantea la diplomacia y la cooperación en los diferentes bloques (ver Tabla 7).

Tabla 7

Construcción discursiva sobre participación en bloques regionales y temáticas de interés en CSS de Colombia y Brasil 2010-2018

País	Temas cooperación en Bloques regionales	Regiones de Influencia	Tipo de Cooperación	Marco Interpretativo discursivo sobre escenarios regionales e influencia AL
Colombia	Comercio, seguridad, desigualdad, educación, paz y postconflicto	América Latina y Asia-Pacífico	Diversificada	Profundizar las relaciones con América Latina, promoción del respeto, la diplomacia; y trabajo por una América en paz.
Brasil	Políticas de inclusión social, género, frontera amazónica, agricultura, comercio, medio ambiente, salud e infraestructura social	América Latina, Euro-Asia y Sudáfrica	Diversificada	Universalizar las relaciones con otros países, garantizar el desarrollo y la prosperidad regional, e integrar los pueblos desde el multilateralismo.

Fuente: elaboración propia a partir de Malacalza (2020), ABC (2019), APC-Colombia (2019), y Discursos de los mandatarios presidenciales (2010-2018).

Colombia y Brasil participan conjuntamente en la consecución de liderazgo, para ello se hace necesario ver las acciones que estos Estados promovieron en marco de la CSS (ver Tabla 8). Los intereses y apuestas de liderazgo que construyeron en el perio-

do de estudio, se evidencian en la narrativa discursiva que manejaron en los espacios regionales donde esta modalidad de cooperación fue vital entre 2010 y 2018.

Tabla 8

CSS de Colombia y Brasil en Bloques Políticos y Económicos durante el 2010-2018

Bloque	Colombia	Rol CSS	Brasil	Rol CSS
UNASUR	Impulsa la CSS en otros temas diferentes a la seguridad y encaminados al desarrollo social y económico	Receptor/ Doble Vía	Busca la unión de AL a través de la CSS y su proyecto desarrollista	Oferente/ Doble Vía
OEA	Promover iniciativas de CSS, especialmente en temas de pobreza y brechas de desigualdad.	Oferente/ Doble Vía	Cooperación técnica en el área social con países de América Latina	Oferente
MERCOSUR	Impulso de la CSS en comercio, medio ambiente, educación y apertura de mercados en la búsqueda de liderazgo.	Receptor/ Oferente	CSS en temas como Agricultura, educación, salud, medio ambiente y comercio, con los países de la región.	Oferente/ Doble vía
OMC	Receptor de CSS de la OMC al proceso de paz en asistencia técnica y flujo comercial	Receptor/ oferente	Liderar y posicionar problemas de desarrollo social, la desigualdad, la pobreza y el comercio a través de la CSS.	Oferente/ Receptor

Fuente: elaboración propia con datos de Itamaraty (2019), ABC (2019), Programa Iberoamericano de CSS (2019), OEA (2017), UNASUR (2019), APC (2019) y discursos analizados en el periodo de estudio.

El rol de Colombia le permitió trabajar en las relaciones de cooperación según los miembros de cada bloque (ver Tabla 8), recibir apoyo en diferentes áreas (políticas sociales, desminado, fortalecimiento

rural, tecnológica, etcétera.) teniendo en cuenta el proceso de paz que Colombia vivía en su momento, así como aprovechar su presencia para buscar liderazgo.

La CSS de Colombia en estos bloques estuvo enfocada a promover acciones más allá de la seguridad. Colombia potencializó su imagen ante la OEA aportando a la reducción de la pobreza con los países latinoamericanos especialmente con “el Caribe y Mesoamérica en seguridad alimentaria, nutricional, y desarrollo” (APC, 2019, párr. 1-5), lo cual le permitió ganar relevancia internacional. Para ir consolidando ese liderazgo, se identificó que el país empezó a trabajar en volverse experto en otras áreas, tratando de impulsar una oferta sólida y técnica y no solamente quedar en una aspiración política e internacional, porque de esta forma Colombia puede perder esa visibilidad o reconocimiento internacional que parcialmente ha logrado en el corto plazo, más aún cuando sus intereses internacionales no están definidos por una tradición sino por una agenda presidencial de turno cada cuatro años.

Ahora bien, Brasil en este ámbito ha tejido una narrativa alrededor del desarrollo regional, la universalización de las relaciones y la prosperidad entre los pueblos. Su participación en espacios regionales y multilaterales, le permitió consolidar esa visión de una AL promotora del desarrollo y el bienestar colectivo. Rousseff, aseguró: “Brasil mira confiado porque vamos, a perseguir la articulación entre nosotros, desde el punto de vista multilateral y también desde el punto de vista bilateral. Vamos a perseguir, esa coordinación en el Mercosur, en la Unasur. Juntos seremos más fuertes” (2011, p. 3).

Igualmente, sus aspiraciones en el liderazgo regional, las reafirma al insistir: no queremos mirar dentro de Brasil solo, o mirar a Europa y a los países desarrollados —como lo hicimos por siglos y siglos—. Creemos que ha llegado la hora de construir nuestra prosperidad en conjunto con todos los países de la región (Rousseff, 2011, p. 2).

Esa prosperidad regional, Brasil la traduce en trabajar articuladamente en los espacios regionales, por ende, la presidente en su discurso en la Cepal aseveró: “Hay mucho espacio para la cooperación económica, social, cultural y política. Los acuerdos regionales de comercio, la Unasur y la Celac, son instrumentos que pueden realizar esa cooperación” (Rousseff, 2012, párr. 18).

También destaca su participación en espacios más globales con el fin de ir consolidando liderazgo en la región y alcanzar logros en esa construcción del desarrollo para AL. Temer (2017) durante la reunión de los BRICS, destacó que son: “un espacio capaz de traducir nuestros esfuerzos individuales en ganancias conjuntas, con una disposición pragmática en la búsqueda de resultados, a favor del bienestar de nuestros pueblos” (p. 2) El mismo interés mencionado en el Mercosur, porque los espacios de integración han sido los mejores escenarios para el desarrollo de la CSS tal como se ha visto en el estudio aquí adelantado.

En los términos hallados en los discursos de Brasil alrededor de la participación en espacios regionales en el marco de la CSS, el país reafirma su visión desarrollista y progresista que quiere ejercer en la región. Expresiones como “país grande”, “socios de América Latina”, “acuerdos regionales”, “cooperación económica, cultural y social”, “ganancias mutuas”, “desarrollo” y “prosperidad”, dejan ver, un Brasil con una identidad orientada a la cooperación, las relaciones horizontales y la construcción de una región con potencialidades para aportar al mundo.

La CSS de Brasil, en las diferentes entidades regionales estuvo marcada principalmente por jugar un rol de Oferente/Doble vía, impulsar iniciativas de desarrollo e influir regionalmente tal como se evidencia en la Tabla 8. De esta manera, incentiva la economía regional y su autonomía la evidencia Rousseff (2012) al presentar a Brasil como un país grande.

Los bloques políticos y económicos ya mencionados se han convertido para Brasil en un medio que integra a los pueblos de la región “otorgando prioridad a las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura y el medio ambiente, la seguridad y el comercio regional” (Arroyave, 2012, p. 242).

El liderazgo de Brasil está dado para influir en la definición temática de una agenda regional, y en la toma decisiones, principalmente a través de la inserción internacional en bloques multilaterales como por medio de la CSS con otros Estados. Esto demues-

tra su autorreconocimiento como agente que busca más alianzas que competencia, que trabaja por la estabilidad política a través del poder blando y con voluntad de seguir ejerciendo liderazgo en el concierto internacional.

D) El juego del liderazgo en la narrativa

Colombia y Brasil construyeron una narrativa discursiva entorno al liderazgo en la cual, siguiendo a

Wendt (2005), definen su identidad a partir de sus intereses (ver Tabla 9) teniendo en cuenta la autoimagen y el reconocimiento de otros en el sistema internacional. En el caso de Colombia tuvo un liderazgo en ascenso por la estabilidad regional, desde la seguridad y paz. Brasil por su parte, mantiene esa figura de líder regional que incentiva la unión de los pueblos, el desarrollo y la profundización de alianzas Sur-Sur.

Tabla 9

Autorreconocimiento y reconocimiento de Colombia y Brasil en su liderazgo en el marco del CSS 2010-2018

Categorías de liderazgo y reconocimiento	Colombia	Brasil	Temas en CSS	NI Colombia	NI Brasil
Rol de Líder	Líder en ascenso regional	Líder consolidado en AL	Seguridad, comercio, desarrollo y paz	Medio	Medio
Reconocimiento por otros Estados.	Referente de estabilidad regional	Referente en el diálogo y la cooperación	Líder regional y líder en ascenso	Bajo	Medio

Fuente: elaboración propia a partir de *Latinobarómetro (2019)*, discursos presidenciales analizados en el periodo de estudio, *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2019)*, *Itamaraty (2019)*, *ABC (2019)* y *APC (2019)*.

El estudio destaca el liderazgo internacional de Colombia en un nivel Medio, al igual que Brasil. Por ello, Santos (2010), en su discurso de posesión presidencial, señaló que, “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales” (p. 8). En el marco de este discurso, también recalcó: “Nuestro país es una maravillosa combinación de culturas, de razas, de talentos, de riquezas naturales, que nos hace únicos en el planeta” (p. 1). Construyendo así una identidad, a través de imágenes de las cualidades que tiene Colombia y del liderazgo en AL.

Por otra parte, el presidente hace un llamado a la unidad, afirmando que “si trabajamos juntos ¡podemos ser una gran potencia! Por eso creemos firmemente en la unidad y la confraternidad latinoamericana, que son el legado de nuestros libertadores y el imperativo de nuestros tiempos” (Santos, 2010, p. 9). Durante la VI Cumbre de las Américas, Santos (2012) expresó:

Quiero invitarlos a tender puentes, guiados por nuestros principios y buscando siempre la efectividad, así como el ejemplo de Venezuela y Colombia ilustra bien el poder y la magia de buscar soluciones mediante el respeto por las diferencias, mediante la cooperación y la solidaridad (p. 2).

Así las cosas, el presidente colombiano hace referencia a sus ansías por desarrollar alianzas y brindar cooperación. De esta manera, busca reconocimiento como un líder que impulsa las buenas relaciones y trabajo conjunto.

En la Asamblea General de la ONU, Santos (2016) dijo: “Una nueva Colombia saluda hoy a la comunidad internacional, una Colombia llena de esperanza, una Colombia que –sin guerra– está lista para alcanzar su máximo potencial y para ser un factor positivo dentro del contexto mundial” (p. 4). La autoimagen de Colombia está orientada no solo por sus ideas e identidad en el liderazgo, sino también por el reconocimiento de sus pares en la región y la

aceptación de ese liderazgo. Tal es el caso de su homólogo Brasil, el cual reconoce el compromiso en la región, especialmente en ese proceso de lograr la paz.

En el Encuentro Empresarial Brasil-Colombia, [Rousseff \(2015\)](#) señaló: “Colombia, tendrá en esta construcción de la paz, en la conquista de la paz, un éxito extremo, un éxito como símbolo para el resto del mundo” (p. 3). Y reconoció que, “tenemos que buscar una convergencia cada vez mayor. Colombia ha tenido un reconocimiento de todos los integrantes de uno de los organismos regionales más fuertes aquí del continente, que es la UNASUR” ([Rousseff, 2015, p. 3](#)). Por tanto, Colombia es reconocido como un país que ofrece soluciones a las confrontaciones y aporta al crecimiento regional con CSS. Es un referente de paz.

Ahora bien, [Rousseff \(2015\)](#), en su visita a Bogotá, reconoce que los dos países son: “dos grandes democracias, con economías de peso en AL. Nuestras so-

ciudades están dotadas de riqueza cultural y étnica con raíces ibéricas, africanas, en los pueblos originarios y en los demás pueblos que todos acogemos con los brazos abiertos” ([Rousseff, 2015, p. 2](#)). Más adelante, [Temer \(2018\)](#) reitera que “Colombia es un país que valerosamente sigue el camino de la paz” (p. 1). No solo se destaca a Colombia como constructor de la paz y promotor del desarrollo regional sino como referente de estabilidad en AL.

La construcción del liderazgo de Colombia se basa en términos como “espacios globales”, “gran potencia”, “liderazgo”, “confraternidad latinoamericana”, “soluciones a desafíos”, “cooperación”, “solidaridad” y “reconocimiento”, apuestas que Colombia aspiraba. El reconocimiento que le otorga Brasil estuvo sustentado en aspectos que se detallan en la [Tabla 10](#). De esta manera, se representa lo que [Van Dijk y Mendizábal \(1999\)](#) destacan como la construcción de una identidad que se sostiene en el discurso a partir de la representación subjetiva de la realidad.

Tabla 10

Construcción narrativa del liderazgo de Colombia y Brasil en el periodo de estudio 2010-2018

Autoimagen de Colombia	Reconocimiento de Brasil a Colombia	Autoimagen de Brasil	Reconocimiento de Colombia a Brasil
Promotor de cultura y riquezas	País con grandes recursos naturales	País grande que mira hacia el sur	Aspectos culturales, y ambientales en común
País con potencialidades para aportar a la región	País megadiverso y constructor de Paz	Líder regional	Líder regional y socio estratégico
País de buenas relaciones con sus pares	Colombia promotor de la cooperación y el y trabajo conjunto	Facilitar del diálogo horizontal con sus pares	País desarrollista y con relaciones horizontales

Fuente: elaboración propia a partir de los discursos presidenciales de Colombia y Brasil (2010-2018), y [Malalcaza \(2020\)](#).

No solo es reconocido por Brasil que Colombia tiene aspiraciones de liderazgo, en el [Latinobarómetro \(2018\)](#) se encuentra que, por su rol tiende a facilitar la cooperación entre Estados y como un agente que aporta a la estabilidad en la región en los ámbitos de seguridad y paz. Lo cierto es que Colombia le apuntó a construir liderazgo desde un enfoque integral y multitemático. No obstante, avanza en seguir trabajando en la CSS como la modalidad que le permite lograr liderazgo.

Brasil por su parte, históricamente, ha construido una imagen de líder, e incluso con los cambios de gobierno (Lula Da Silva, Dilma Rousseff y Michel Temer) ha mantenido un discurso simétrico tanto en lo regional como en lo global. El discurso de posesión presidencial de Dilma Rousseff refleja su visión desarrollista, donde emplea la cooperación para dar respuesta conjunta a las necesidades de la región ([Rousseff, 2011](#)).

Durante la primera sesión plenaria de la III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, la mandataria aseguró que “Brasil mira confiado para su futuro porque vamos, de forma determinada, a perseguir la articulación entre nosotros” (Rousseff, 2011, p. 4). En el mismo sentido, y unos años más tarde, en el Foro Económico Mundial 2018, el presidente Temer, afirmó que, “Brasil ha vuelto. Y el Brasil que está de regreso, es un país más próspero, un país más abierto, un país con más oportunidades de inversión, comercio y negocios” (Temer, 2018, p. 1).

El reconocimiento de otros Estados sobre la imagen que Brasil proyecta y el liderazgo que en realidad ejerce en la región y el mundo, en el periodo de estudio, se convierten en un punto importante para este. No solo reafirma su condición de líder regional, sino que aumenta su visibilidad internacional para alcanzar esa condición de lo que Nolte (2012) denomina potencia regional. Ese reconocimiento reafirma la identidad de líder regional que para el periodo de estudio (2010-2018) tenía Brasil, cuando el presidente Santos (2018), aseveraba que “Brasil es un líder natural, y su apoyo en la formulación e implementación de proyectos y estrategias nos permiten hacer realidad el futuro de nuestros pueblos y del mundo entero” (p. 1). Muy en línea con lo que Nolte (2012) menciona como la comprensión de su identidad, a partir de las ideas que orientan la política exterior.

En la visita del presidente Santos (2018) a Brasilia, el mandatario hizo referencia de Colombia y Brasil al señalar: “somos naciones hermanas, unidas por una maravillosa diversidad étnica y cultural, así como por un gran tesoro ambiental que nos hace los dos países más biodiversos del mundo” (p. 2). El reconocimiento es conjunto, con temáticas similares.

El *Latinobarómetro* (2018) refiere que a Brasil se le reconoce como un país influyente en la región, mediador por tratar de articular a los países de Sudamérica en diferentes ámbitos y espacios políticos, especialmente a través de la cooperación y el diálogo horizontal. La narrativa discursiva del liderazgo brasileño gira entorno a términos como “nación desarrollada”, “desarrollo regional”, “país continental”, “país

próspero”, “socios de América Latina” y “biodiverso”. Los discursos brasileños se enmarcan en lo que Van Dijk y Mendizábal (1999) llaman la representación y reproducción del poder político del momento, lo cual permite que la retórica de Brasil se traduzca en acción política desde la interpretación subjetiva del contexto internacional.

En este sentido, Brasil ha orientado esa construcción de autoimagen de líder, como un país grande que mira hacia el sur, defensor de la paz, los derechos humanos, promotor del desarrollo regional, de la cooperación, y con potencialidades económicas. Ha impreso un sello desarrollista en AL por su participación e impulsos como oferente de CSS en bloque regionales, demostrando su despliegue de recursos materiales e influencia regional. Según la ABC, al 2019 Brasil registró 380 iniciativas de CSS en 63 países en desarrollo, de este total en más de 200 es oferente en áreas como tecnología ambiental, comercio, seguridad alimentaria, desarrollo agrícola, entre otras.

En síntesis, entre 2010 y 2018 Brasil afianzó su rol de liderazgo, como un proyecto de Estado, y fortaleció sus relaciones de cooperación con homólogos, logrando reconocimiento internacional. Ello le implica continuar construyendo el desarrollo para lograr un posicionamiento en la esfera global.

4. Conclusiones

Aquí se puede afirmar que, el despliegue de recursos materiales y la participación en bloques políticos y económicos, así como la influencia regional contribuyó a que Colombia y Brasil, entre 2010 y 2018, construyeran y desarrollaran narrativas discursivas que les han posibilitado una identidad alrededor de sus intereses; Colombia desde la seguridad y la paz como líder estratégico en ascenso y Brasil con un sello desarrollista en lo económico y lo político.

Ambos países tejieron un discurso de la seguridad en la lucha contra las amenazas y fomento de la paz. Sin embargo, los dos sudamericanos configuraron dos imágenes diferentes. Colombia resalta su capacidad militar y táctica, así como experiencia para contrarrestar el conflicto y las amenazas; en

cambio Brasil parte de una visión social desarrollista con el fin de mejorar la estabilidad regional especialmente por sus relaciones de CSS con AL y Asia. La experiencia de Colombia con el Caribe, Centro América y África, lo convirtió en un líder en este tema por encima de su homólogo brasileño.

En el aspecto económico Colombia y Brasil se caracterizaron por cooperar con la región y tener aspiraciones globales. Colombia proyecta una imagen de economía emergente, con aspiraciones de liderazgo. No obstante, Brasil reafirma su liderazgo promoviendo una imagen de un país que promueve el desarrollo regional y la unión de los pueblos. La CSS en clave de la internacionalización de las empresas brasileñas y el comercio, facilitó su liderazgo frente a sus pares en la región, particularmente por sus relaciones con Sur América, Centro América y Asia, lo cual revela su interés de ser un jugador relevante en la esfera internacional.

Lo que encuentra esta investigación es que los dos países participaron activamente en bloques políticos y económicos con el objetivo de ser influyentes en AL, uno y otro han sido influyentes en la consolidación de la agenda regional. Colombia construyó desde sus narrativas la intención de lograr liderazgo en espacios internacionales, promoviendo la CSS en diferentes temas más allá de la seguridad; sin embargo, el contrapeso de Brasil no le permitió a Colombia ganar una posición de liderazgo relevante, pues Brasil se caracterizó por promover la CSS en calidad de oferente, lo cual le favoreció en afianzar su proyecto político regional, otorgando prioridad al desarrollo social y las políticas que favorezcan la educación, el medio ambiente, el comercio y la seguridad, fortaleciendo su liderazgo desde las relaciones horizontales, la cooperación y el desarrollo regional con sus pares en AL.

En los discursos analizados se encontró que Colombia trabajó sobre la base de mostrar intencionalidad de jugar un rol más protagónico internacionalmente, realizando esfuerzos políticos, económicos y de CSS para este objetivo. Sin embargo, Brasil jugó un rol clave y no cedió liderazgo, ni tampoco reconoció explícitamente otros liderazgos regionales.

Reafirmó su rol de potencia regional y trabajó con el propósito de ganar terreno en la esfera global.

Este fue un ejercicio que facilitó una mirada al estudio, sin cerrar la discusión en su totalidad. Por tal motivo, se hace pertinente, plantear nuevos interrogantes que permiten nutrir el debate y futuras investigaciones sobre el tema. Cabe preguntarse; ¿Es posible que Colombia logre transitar a un liderazgo regional de peso a través de la CSS? y ¿Cómo la CSS contribuye a la consolidación de liderazgos políticos en la arena internacional sin afectar sus principios de horizontalidad e igualdad entre Estados?

5. Referencias

- Adler, E. (1999). O constructivismo no estudo das Relações Internacionais. *Revista Lua Nova*, (47), pp.201-246. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451999000200011>
- APC - Agencia Presidencial para la Cooperación. (2019). *Seguridad Integral*. <https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/544>
- APC - Agencia Presidencial para la Cooperación (2019). *Cooperación Sur Sur Colombia*. <https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/608>
- Agencia Brasileira de Cooperación. (2019). *Brasil participa de la Conferencia de la ONU sobre la Cooperación Sur-Sur*. https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/brasil-participa-de-la-conferencia-de-la-onu-sobre-la-cooperacion-sur-sur
- Agudelo, J. (2018). *Colombia en la Oede: ¿hacia buenas prácticas?* <https://cutt.ly/Xgn6Rdz>
- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centro América. *Papel político*, 17(1), 293-319. <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n1/v17n1a11.pdf>
- Arroyave, M. (2012). La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes (eds.), *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Pontificia Universidad Javeriana.
- Bastos, C. (2015). *Colombia ¿tras el liderazgo regional en Mesoamérica por medio de la cooperación Sur-Sur?* Universidad Javeriana. <https://cutt.ly/hgPUCKL>

- Camebra. (s.f.). *Cámara México Brasil ¿Por qué México y Brasil?*. <https://www.camebra.mx/por-que-brasil-y-mexico>
- Cancillería de Colombia. (S. f.). *Colombia se une a la conmemoración del Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur*. <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/2018-09-12/19909>
- Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/1/S2014311_es.pdf
- Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf
- Da Silva, I. (2010, 1 de septiembre). *Discurso del presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante un almuerzo ofrecido al presidente de Colombia, Juan Manuel Santos*. <https://cutt.ly/ugnjoSc>
- DatosMacro (2019). *Comparación PIB Brasil y Colombia*. DatosMacro. <https://datosmacro.expansion.com/paises/comparar/brasil/colombia>
- EcuRed. (2015). *La conferencia de Bandung*. EcuRed. https://www.ecured.cu/Conferencia_de_Bandung
- Frasson-Quenoz, F. (2015). *Autores y Teorías de Relaciones Internacionales: Una Cartografía*. Universidad Externado de Colombia
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En: S. Jost (ed), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp.19-37). Fundación Konrad Adenauer - Colombia
- Gonzales, H., Montoya, D., & Mesa, J. (2018). *La Cooperación Sur-Sur como herramienta de la política exterior colombiana (2010-2015)*. <https://cutt.ly/fgn6Yz5>
- Guzmán, V. (2011). *El Liderazgo de Brasil y sus efectos en la Seguridad Regional*. http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/brasil_seguridad_regional.pdf
- Itamaraty (2018). *Discursos presidentes da República Federativa do Brasil*. Itamaraty. <https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/presidente-de-la-republica-federativa-de-brasil/discursosItamaraty>
- Intamaraty (2019). *Paz y seguridad internacionales*. Itamaraty. <https://cutt.ly/QgPlwj1>
- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018 América Latina*. www.latinobarometro.org
- Legro, J. (2005). *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. Ithaca: Cornell University Press
- Malacalza, B. (2020). *Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina*. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/DT_FC_32.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (2018). *Brasil en Mercosur*. <http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/integracao-regional/6346-mercosur-es>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Agenda de CSS en seguridad de Colombia 2010-2018*. <https://www.mindefensa.gov.co/SedeElectronica/modif.do#no-back-button>
- Moreno, L. (2016). *La Cooperación Sur-Sur como una herramienta de integración latinoamericana*. <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2018/10/TFG-CSS-e-inte.pdf>
- Nivia, F. (2020). La medición de la Cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del Paba: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor. *Revista Oasis*, 31, pp. 51-72. <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.05>
- Neira, A., & Ortiz, C. (2018). Percepciones de las élites colombianas frente a Brasil: Del idealismo al Pragmatismo. En *Brasil y sus Vecinos estrategias de Smart Power (2003-2014)* (pp. 183-245). Editorial Universidad Externado
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. En: *GIGA Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation*. http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_o6_wp30_nolte.pdf
- Nolte, D. (2010). *How to compare regional powers: analytical concepts and research topics*. <http://www.jstor.org/stable/40961959>
- Nolte, D. (2012a). *Líderes regionales: conceptos de análisis y preguntas de investigación: teorías y perspectivas de investigación*. <https://cutt.ly/CgPIa8t>
- Nolte, D. (2012b). 2010-2020: ¿la década latinoamericana? <https://cutt.ly/5gPIdxH>

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2010). Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. https://digitallibrary.un.org/record/673728/files/A_RES_64_222-ES.pdf
- Ojeda, T. (2018). *La CSS en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)*. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf
- Onuf, N. (1989). *World of our making*. <https://doi.org/10.4324/9780203722428>
- OEA - Organización de Estados Americanos. (2017). *La evolución de cómo los países de las Américas entienden y combaten la pobreza*. http://www.oas.org/es/sedi/nl/0715/04_es.asp
- Padilla, A. (2015). *Cooperación Sur-Sur entre Brasil y los Países Lusófonos Africanos (2003-2010)*. <https://cutt.ly/VjvfNzl>
- Pedraza Roza, P. S. (2018). Colombia ¿un líder en la configuración del orden latinoamericano? *Criterios*, 11(1), 149-169. <https://doi.org/10.21500/20115733.3776>
- Pereyra, G. (2015). El estudio de la Identidad en las Relaciones Internacionales. El constructivismo como “solución” teórica temporal. *Revista Enfoques*, 27,(1), pp. 127-142. <https://www.redalyc.org/pdf/259/25955331007.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). *Discursos Presidenciales de Colombia-Juan Manuel Santos 2010-2018*. <http://es.presidencia.gov.co/discursos>
- Programa Iberoamericano para la Cooperación Sur-Sur [PICSS]. (2019). *Cooperación Sur-Sur Colombia y Brasil*. <https://cooperacionsursur.org/paises/#3>
- Programa Iberoamericano para la Cooperación Sur-Sur [PICSS]. (2014). *Cronología e Historia de la CSS*. https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/17-DT05-Crono_SurSur_2014.pdf
- Revista Semana. (2010, 1 de septiembre). *La importancia de ser aliado de Brasil*. [www.semana.com. https://www.semana.com/nacion/articulo/la-importancia-aliado-brasil/121373-3/](http://www.semana.com/nacion/articulo/la-importancia-aliado-brasil/121373-3/)
- Rousseff, D. (2015). *Declaración a la prensa de la presidenta de la República, Dilma Rousseff, tras la ceremonia de firma de actos - Bogotá / Colombia*. Repositorio Presidencia de la Republica de Brasil.
- Ruiz, P. (2018a). La cooperación sur-sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo. *Papel Político*, 23(1), pp. 209-248. <https://doi.org/10.11144/javeriana.papo23-1.ccep>
- Ruiz, P. X. (2018b). La encrucijada de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. En *Zero*. <https://zero.uexternado.edu.co/la-encrucijada-de-la-cooperacion-sur-sur-en-america-latina/>
- Santos, J. (2010, 7 de agosto). *Discurso de Posesión Presidencial*. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Santos, J. (2012a, 25 de enero). *Presentación de la Agencia de Cooperación Internacional [Video]*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=2cSiG-ovcmUA>
- Santos, J. (2012b, 14 de abril). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la VI Cumbre de las Américas*. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Abril/Paginas/20120414_09.aspx
- Santos, J. (2017, 11 de agosto). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la clausura de la 73ª Asamblea de la Andi*. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170811-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-clausura-de-la-73-Asamblea-de-la-Andi>
- Santos, J. (2018, 20 de marzo). *Declaración del presidente Juan Manuel Santos luego de su encuentro con el presidente de la República Federativa de Brasil*. es.presidencia.gov.co/discursos/180320-Declaracion-del-presidente-Juan-Manuel-Santos-luego-de-su-encuentro-con-el-presidente-de-la-Republica-Federativa-de-Brasil
- Santander, G. (2016). *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur*. Libros Catarata-Madrid. https://www.catarata.org/libro/identidades-e-intereses-en-la-cooperacion-sur-sur_45516/
- SEGIB - Secretaría General Iberoamericana. (2016). *Valorización de la CSS. Estudios de Caso: Brasil, Chile y México*. <https://www.cooperacionsursur.org/images/DT10-Valorizacion-CSS-Estudios-de-Caso.pdf>
- SEGIB - Secretaría General Iberoamericana. (2019a). *Colombia en la Cooperación Iberoamericana*. https://www.segib.org/wp-content/uploads/Colombia_CoopIber_feb2019.pdf

- SEGIB - Secretaría General Iberoamericana. (2019b). *Brasil en la Cooperación Iberoamericana*. https://www.segib.org/wp-content/uploads/Brasil_-_Marzo-2019.pdf
- Tassara, C., (2013). La Cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos. (PDF) *La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos* (researchgate.net)
- Temer, M. (2017). *Discurso del presidente de la República, Michel Temer, durante la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno BRICS - Hamburgo / Alemania*. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/audios/audio-do-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-a-reuniao-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-do-brics-04min39s-hamburgo-alemanha>
- Uribe, P. (2010). *Colombia: Hitos y tendencias como nuevo donante*. https://www.academia.edu/40722011/Cooperacion_SURSUR_libro_CLACSO
- UNOSSC - United Nation Office for South-South Cooperation. (2018). *Cooperación Sur- Sur: Forjando una historia*. <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-unossc/?lang=es>
- Van Dijk, T., & Mendizábal, I. (1999). *Análisis del Discurso Social y Político*. Universidad Autónoma de México. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1414&context=abya_yala
- Velosa, E. (2012). *Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales*. <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a10.pdf>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. doi:10.1017/S0020818300027764
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1), pp. 1-47. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4828>

La Diplomacia Pública de la Unión Europea en Colombia: ¿Contribuye a una mejora en su percepción?

The Public Diplomacy of the European Union in Colombia:
Does it Contribute to an Improvement in the Perception?

Eric Tremolada¹ & Gloria Andrea Quiroga Chacón²

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Artículo de reflexión

Recibido: agosto de 2022

Revisado: agosto de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autores

¹ Abogado de la Universidad Externado de Colombia, con posdoctorado en Derecho Internacional, de la Universidad de Valencia, España y doctorado en derecho de la Universidad de Valencia, España. Docente e investigador del derecho internacional público y del derecho de la integración, titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Integración Comparado: Unión Europea - América Latina, en la Universidad Externado de Colombia con el aval de la Comisión Europea.

Correo electrónico: eric.tremoladada@uexternado.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7057-6430?lang=es>

² Investigadora adjunta Catedra Jean Monnet Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: jeanmonnet@uexternado.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4385-9926>

Cómo citar:

Tremolada, E. & Quiroga, G., (2022). La Diplomacia Pública de la Unión Europea en Colombia: ¿Contribuye a una mejora en su percepción? *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 81-89

DOI: [10.21500/23825014.6071](https://doi.org/10.21500/23825014.6071)

Resumen

La Diplomacia Pública, como forma de relacionamiento en el ámbito internacional, es un fenómeno que ha ganado terreno en años recientes. Como instrumento de influencia en la percepción de los individuos, las relaciones internacionales no solo se centran en los actores clásicos, sino también en la sociedad civil y en sus organizaciones, de ahí la pertinencia de preguntarse si la Diplomacia Pública de la Unión Europea en Colombia, contribuye a una mejora en su percepción.

Con este propósito, fundamentados en el reciente *Estudio de Percepción de la UE* que incluyó a Colombia y el relacionamiento de más de seis décadas que ha tenido la Unión con los bloques latinoamericanos y el país, se evidenció que se trata de una política perfectible con mucho por hacer.

Palabras clave: Diplomacia Pública; Unión Europea; pilares del relacionamiento con Colombia; percepción.

Abstract

Public Diplomacy, as a way of relationship in the international arena, is a phenomenon, which has gained ground in recent years. As an instrument of influence on the perception of individuals, international relations not only focus on the classic stakeholders, but also on civil society and its organizations, hence the relevance of asking if the Public Diplomacy of the European Union in Colombia contributes to an improvement in its perception. With this purpose, based on the recent EU Perception Study, which included Colombia, and the relation of more than six decades that the Union has had with the Latin American bloc and the country, it was shown that it is a perfectible policy where there is much to be done.

Keywords: Public Diplomacy; European Union; Pillars of the Relation with Colombia; Perception.

 OPEN ACCESS



1. Introducción

La Diplomacia Pública si bien es un fenómeno que ha tomado más fuerza en años recientes en cuanto a la forma de relacionarse los países en el campo internacional, no es un concepto desconocido de la teoría clásica de las relaciones internacionales, este puede ser un concepto tradicional pero con nueva imagen en su presentación.

En palabras de Nye (2008, p. 94), la Diplomacia Pública ha sido la forma de promover el poder blando (soft power), entendiéndolo como la forma de influir en otros para obtener lo esperado a través de la atracción y no de la coerción, donde la cultura, los valores y la política juegan un rol decisivo. Sin embargo, implica también un alto grado de entendimiento de los roles, de la credibilidad del país, la autocrítica y la participación de la sociedad civil en la generación de este poder blando.

La Diplomacia Pública puede verse como un síntoma del auge del poder blando en las relaciones internacionales o, en otro nivel, como el efecto de procesos más amplios de cambio en la práctica diplomática, que exigen transparencia y colaboración transnacional. La nueva Diplomacia Pública es mucho más que un instrumento técnico de política exterior. De hecho, se ha convertido en parte de los cambios de las relaciones internacionales (Melissen, 2005, p. 8); al punto que, en algunas ocasiones esta Diplomacia Pública ha sido también aplicada –guardando proporciones– por organizaciones transnacionales o empresa multinacionales, que han utilizado esta herramienta como mecanismo para mostrar sus acciones de responsabilidad social y políticas corporativas, para influir en la percepción de los individuos.

De esta manera, la sociedad civil y sus organizaciones vienen consolidando un rol igual de relevante que los actores clásicos de las relaciones internacionales con quienes se puede y debe dialogar, y se convierten en el grupo focal de la estrategia diplomática, es decir la opinión pública como elemento determinante de la percepción sobre el país –o como en el caso que nos ocupa– del bloque de países.

Como mencionamos, los valores, la cultura y las políticas hacen parte del abanico de recursos con los que se quiere llegar a estos otros actores, sin embargo, no puede ser la política exterior ajena a lo que sucede con la política doméstica, y es aquí donde la estrategia de política pública encuentra un gran reto y la credibilidad sobre el país o bloque y juega un papel determinante. La globalización y los medios de comunicación hacen que la percepción exterior, se vea de manera positiva o empañada por las falencias o coyunturas particulares de las políticas domésticas; de aquí la necesidad de congruencia en el discurso o difusión de la información que se quiere comunicar en el desarrollo de la política pública, no puede existir ambivalencia en lo que como país o bloque se muestra ante el mundo y lo que a puerta cerrada sucede en casa.

Los objetivos de la política pública pueden ser variados, pero siempre apuntan a un horizonte de mediano y largo plazo, ya que no es influir por influir en la opinión pública meramente, sino en construir espacios de diálogo permanente e intercambio con actores estratégicos exteriores que deben pasar de la simple percepción a fortalecer el conocimiento sobre los conceptos que se han propuesto difundir.

La Unión Europea (UE), como se menciona en su página web, desde octubre de 2016 determinó que la Diplomacia Pública sería una de las herramientas prioritarias para implementar la estrategia Global de la Unión Europea (*EU Global Strategy*) permitiéndole

(...) escuchar atentamente las opiniones y voces de nuestras audiencias, así como hablar con una voz coherente pero amistosa sobre nuestros valores, como el multilateralismo, el orden global basado en reglas, los derechos humanos y la igualdad de género, elementos clave para un liderazgo global responsable. (*European Union External Action, 2022, párr.4*)

La Diplomacia Pública de la Unión Europea –EUPD por sus siglas en inglés– está basada en la construcción de confianza y de conocimiento en países fuera del bloque, con el objetivo de aumentar la comprensión de la visión, políticas

y prioridades de la UE, promoviendo los valores e intereses de la Unión y mejorando su percepción. Como actores estratégicos para esta difusión se plantean a la academia y estudiantes, operadores culturales y artísticos, organizaciones de la sociedad civil y, responsables de la política, influenciadores en política y multiplicadores. Si bien el mecanismo de aplicación puede variar según el país, como lo veremos más adelante en el caso de Colombia, la UE ha planteado como acciones en Diplomacia Pública las actividades persona-a-persona, eventos de networking, actividades de promoción y fortalecimiento cultural, y actividades de divulgación. De hecho, todas estas acciones hacen parte de la infografía que publicita la estrategia Global de la Unión Europea ([European Union External Action, 2022](#)). Las iniciativas globales, regionales y locales que ha venido adelantando, han acercado a la UE al diálogo y la generación de confianza y conocimiento con terceros países, en torno a temas de interés como economía, medio ambiente, cultura, desarrollo, energía, salud, política y, ciencias, investigación y tecnología. De hecho, nuestro homenajeado¹ [Carlos Tassara \(2013, p. 70-71\)](#), adelantándose a estas iniciativas de la UE, desde hace ya una década, insistía en la necesidad de replantear el diálogo birregional, profundizando la cooperación temática en áreas de interés como la ciencia y la tecnología, la educación superior y la creación de un espacio común del conocimiento, la promoción del desarrollo sostenible y la gestión del cambio climático.

Como parte del seguimiento a la Diplomacia Pública de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior –EEAS en inglés– ha adelantado dos estudios de percepción uno en 2015, en donde solo dos países de América Latina –México y Brasil– hacían parte del mismo. No obstante, cuenta con una actualización reciente en 2022, titulada *Actualización del Estudio de Percepción de la UE y las Políticas de la UE en el Exterior* que incluye nuevos socios estratégicos frente al estudio anterior,

¹ Como no sumarse a este homenaje in memoriam de nuestro querido Carlo, que representó, como pudimos consensuar varios de nosotros, un amigo fraterno, un colega inteligente y riguroso, un académico coherente, disciplinado, perseguidor de causas humanas, hacedor de la cooperación de una mejor y mayor América Latina y del acercamiento entre dos continentes.

siendo uno de ellos Colombia. Con fundamento en este último, y el relacionamiento que ha tenido la UE con Colombia, analizaremos si su Diplomacia Pública contribuye a una mejora en su percepción.

2. El relacionamiento con Colombia ¿Una relación estable?

Lo primero es resaltar que el desarrollo de la relación de la UE con Colombia ha tenido permanentes altibajos y una interlocución mediada por los bloques regionales de integración. Así, se podría distinguir seis periodos en el relacionamiento, el de la interacción suspicaz en la década de los 60; el de la génesis del diálogo y el inicio de cooperación en los 70; y, en los 80, la fase que refleja un marcado interés de Europa en América Latina. Además, de estas tres primeras etapas que se centraban más en el bloque andino, podemos mencionar el primer quinquenio de los 90 donde se estrechan e intensifican los vínculos con Colombia y el del segundo quinquenio de esta década en el que se construye una agenda política bilateral diversificada. A partir del año 2000, sin descuidar la agenda, se profundiza en las relaciones comerciales ([Tremoladada, 2021, p. 418-428](#)). Se podría decir, que con ocasión de los primeros cinco años de implementación del Acuerdo Comercial, en vigor desde 2013, la relación con Colombia se ha distinguido por el diálogo bilateral y la estabilidad ([Tremolada et al., 2019, p. 58](#)).

De esta manera, la estabilidad del diálogo político, comercio y cooperación, pilares que soportan las relaciones de la UE con Colombia, se dan por dos vías: la que se da entre bloques regionales, en especial con la CAN, y la bilateral. Esto no es menor, como bien nos lo señala Carlo Tassara, si tenemos en cuenta que en América Latina se da mucha discontinuidad entre una administración y otra. Los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con los cambios de gobiernos condicionan negativamente la continuidad ([Tassara, 2018, p. 335](#)).

Los énfasis a destacar en la agenda bilateral y que corresponde a intereses comunes de largo plazo, giran en torno a la construcción de la paz (piedra angular de la cooperación), la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Merecen también mención, los claros y oscuros de la relación comercial, que por un lado ha favorecido la diversificación de la canasta exportadora colombiana, y por el otro, tornó deficitaria la balanza comercial. En materia de justicia, mantiene una apuesta decidida apoyando la Jurisdicción Especial de Paz y el esclarecimiento de los crímenes contra líderes sociales y excombatientes. En el marco de las organizaciones regionales Colombia es un socio en la lucha contra las drogas ilegales y la delincuencia organizada (Tremolada, 2021, p. 442-444).

Acciones de Diplomacia Pública de la UE en Colombia

Las estrategias de Diplomacia Pública que lleva a cabo la Delegación de la Unión Europea en Colombia se encuentran estrechamente vinculadas a las necesidades locales en los temas de Paz y Acuerdo Comercial, aunque, sumando –de forma reciente– otros temas como medio ambiente, educación, agricultura, energía, derechos humanos, entre otros. Desde la UE se ha trabajado las siguientes iniciativas en Diplomacia Pública, bajo los mecanismos mencionados de actividades persona-a-persona, eventos de networking, actividades de promoción y fortalecimiento cultural, y actividades de divulgación. En el marco de la ayuda al proceso de paz, y bajo la luz del Fondo Europeo para la Paz, se programan Rondas de Visitas –*Roadshows*– en las zonas rurales donde hay proyectos productivos financiados por la UE (en departamentos como Caquetá, Cauca, Putumayo, Nariño). En estas rondas, asisten representantes de la delegación de la UE para Colombia, embajadores de los países miembros, y representantes del gobierno colombiano para interactuar con autoridades locales y representantes de organizaciones de los territorios donde se generan diálogos directos. Otra acción es la de Formación Diplomática y Ejecutiva –*Diplomatic and Executing Training*–, dirigida a grupos específicos como representantes de gremios económicos colombianos, ejecutivos de compañías nacionales, estudiantes de la Academia Diplomática de Colombia, líderes de opinión, periodistas, entre otros, para conversar y conocer sobre la Unión Europea (College of Europe, s.f.).

Otras actividades en comunicación y difusión que han fortalecido las acciones desarrolladas en Colombia son la celebración anual del Día de Euro-

pa –*Europe Day*– que ha contado con la participación de instituciones del gobierno, la Academia y la sociedad civil, en donde se une el país bajo los colores y los eventos en honor a Europa. El trabajo articulado con medios de comunicación para difundir el conocimiento sobre la UE, hace parte también de la estrategia de comunicación de la delegación, fue el caso puntual del espacio radial Unión Europea al Aire (OEI, 2018) que contó con 18 episodios, transmitido en 2018 por la Radio Nacional de Colombia –RTVC; al igual que las diferentes colaboraciones e iniciativas de apoyo generadas desde la delegación para espacios periodísticos como *Colombia+20* (El Espectador, 2016) en lo relativo a temas de paz y reconciliación, y adicionalmente, la campaña Bienestar Humano y Biodiversidad sobre temas de medio ambiente y sostenibilidad (BIBO) del periódico *El Espectador* (2022). Adicionalmente, la designación del niño ambientalista colombiano Francisco Vera, como embajador de buena voluntad de la Unión Europea, un respaldo a las acciones en la protección al medio ambiente, pero a su vez a los líderes ambientales que como él son amenazados permanentemente por su activismo (El Tiempo, 2021).

La Academia es un aliado permanente de las acciones de la Delegación de la Unión Europea, es así como se promueven modelos de Unión Europea en algunos colegios para promover el conocimiento de las instituciones al interior de la UE; igualmente, dentro de las iniciativas globales en comunicación que aplican para el país y que son promovidas a través de la academia, se encuentran las acciones Jean Monnet,² nos referimos al módulo de la Universidad del Norte con sede en Barranquilla (UniNorte, 2017) curso intensivo que con ediciones anuales del 2014 al 2017, analizó las relaciones de la UE y América Latina bajo la perspectiva del desarrollo sostenible y la cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá (Externado, 2022), que ya completa 17 años de acciones ininterrumpidas, brindando una oferta regular en pregrado y posgrado, xvi seminarios anuales internacionales –con celebraciones dentro y fuera de Colombia– y la colección *IUS Cogens de derecho internacional*

² El pasado 18 de junio, la Comisión Europea completó 32 años de las actividades Jean Monnet, que promueven y financian alrededor del mundo programas educativos sobre integración europea.

e integración de libros por capítulos de investigación, que sin contar el libro en imprenta, ya suma 9 números y 146 artículos científicos.³

Adicionalmente, están también programas como *Horizon Europe* y las becas *Erasmus+*, que han permitido acercar estudiantes y proyectos de Colombia a los recursos y la experiencia de la Unión Europea en investigación y aprendizaje.

En todo caso, las acciones de Diplomacia Pública de la UE en América Latina –en comparación con otras regiones– son limitadas debido a la posición geopolítica, el nivel de intercambios económicos y la relativa estabilidad de la región. Se trata de desafíos contextuales que varían de un país a otro (Domínguez et al., 2022, p. 3).

3. A propósito del estudio de la Percepción de la UE en el exterior

Para el año 2021 la Comisión de la Unión Europea se dio a la tarea de actualizar el estudio de percepción sobre la Unión Europea publicado en 2015, en 13 países,⁴ de los cuales tres eran nuevos para esta actualización del estudio, entre ellos se encontraba Colombia; el estudio denominado “Actualización del Estudio: Análisis de la Percepción de la UE y las Políticas de la UE en el Exterior (2022)”, permitió hacer una revisión de cómo había variado la percepción frente a la UE desde 2015 hasta 2020, en general y en temas específicos, en los países del estudio previo, y como era la percepción en los tres nuevos países (Colombia, Indonesia & Nigeria).

Este trabajo de actualización estuvo liderado por el consorcio B&S Europe, el equipo de expertos de PPMI (Public Policy Management Institute) y expertos del Foro de Diplomacia Pública y Comunicación

³ Carlo Tassara, quien no dudaba de sumarse a la inmensa mayoría de los emprendimientos académicos del módulo de la Universidad del Norte y de la cátedra de la Universidad Externado de Colombia, solo en el caso de esta última, participó con cinco contribuciones científicas en la colección IUS Cogens de derecho internacional e integración, y en una de las celebraciones del seminario anual internacional, sirvió de anfitrión en su querida Universidad de Roma La Sapienza.

⁴ Los 13 países son: Brasil, Canadá, China, Colombia, India, Indonesia, Japón, México, Nigeria, República de Corea, Rusia, Suráfrica, Estados Unidos.

Política (PD-PCF), Universidad de Canterbury (UC), y el desarrollo del análisis y la investigación para cada reporte país fue llevado a cabo por instituciones académicas y de investigación, para el caso de Colombia los expertos-país a cargo fueron los autores de este escrito ([Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Main Report, Volume 1 and 2, 2022](#)).

La actualización del estudio contó con cinco bloques de análisis que debían desarrollar los expertos de cada país y que nutrirían al final las recomendaciones en Diplomacia Pública para la Comisión Europea: análisis de literatura sobre percepción de la UE; análisis del reporte de opinión pública sobre UE y Europa; análisis de medios de comunicación tradicional respecto a temas de la UE; análisis del reporte de presencia de la UE o Europa en redes sociales, y por último, el análisis de reporte de entrevistas realizadas a grupos focales.

En cuanto a la revisión de literatura sobre estudios de percepción de la UE en Colombia, se evidenció una ausencia de dichos estudios o análisis, y los pocos que se han adelantado son generados para Latinoamérica en donde el país aparece como uno de muchos casos. La revisión de literatura también

reveló una falta de información sobre las percepciones de las acciones y políticas de la UE en torno a temas que no están asociados con la economía (acuerdo comercial) y la política (proceso de paz y/o escenarios de posconflicto). No se mencionan con frecuencia temas como los asuntos sociales, la educación, el medio ambiente, la energía, la cultura, la salud, así como la ciencia, la investigación y la tecnología. ([Update of the 2015 Perception Study, Annexes, 2022, p. 82](#))

Sobre percepción de la UE en Colombia, se puede resumir que, la UE cuenta con una significativa visibilidad y percepción positiva en el país, entre la opinión pública y los medios de comunicación, percepción que se ha mantenido a través de los años de relacionamiento, y que permiten decir que

la UE se percibe en general como un actor muy importante. Su influencia se considera positiva e impactante, especialmente en lo que respecta a la paz y el comercio, como resultado de su apoyo al Proceso

de Paz de Colombia y las acciones en el escenario del posconflicto, así como en relación con el Comercio UE-Colombia. ([Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Volume I, p. 36](#))

Sin embargo, más allá de los temas de paz y comercio, y unas pocas referencias en temas como medio ambiente y educación, no se reportan percepciones sobre otras actuaciones de la UE en Colombia.

Como parte del Estudio de Percepción, se debía seleccionar grupos focales que permitieran a través del diálogo, aportar a la identificación de percepciones frente a la actuación y conocimiento sobre la UE; estos grupos focales estuvieron conformados por representantes políticos o de gobierno; miembros de organizaciones de la sociedad civil; estudiantes, académicos y grupos de pensamiento; y también, representantes de medios de comunicación nacional. Entre los entrevistados que participaron se pudo apreciar que hay un buen conocimiento de la UE como actor internacional y como aliado en diversas acciones en Colombia, que impactan de una manera positiva la percepción entre los consultados.

Para el grupo de representantes políticos o de gobierno y de medios de comunicación tradicional, la UE es un socio permanente y estratégico para el logro de objetivos comunes en temas de política, económica/comercio, social/DDHH, y medio ambiente. No obstante, en los otros grupos de entrevistados no dejaron de hacerse críticas frente a la estrategia de acercamiento de la UE; en el grupo de académicos la crítica se manifestó frente a la ambigüedad del relacionamiento de la UE con Colombia, ya que en ocasiones se acercan al país como parte de Latinoamérica, pero en ocasiones y a conveniencia de la UE, Colombia se identifica como un socio estratégico ([Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II, 2022, p. 81-109](#)). Un ejemplo en este sentido es lo que Carlo Tassara llamaba las trampas de la renta media, donde los donantes empezaron a retirar la ayuda oficial al desarrollo a los países latinoamericanos de renta media, sin tener en cuenta la configuración de cada país, salvo que se trate de una relación estratégica bilateral ([Tassara, 2019, p. 290-293](#)).

Para miembros de las organizaciones de la sociedad civil, si bien el apoyo en temas sociales y políticos es fuerte y de gran aporte, el impacto de medidas comerciales al amparo del Acuerdo Comercial ahonda la crisis de sectores como el lácteo, percibiendo el acuerdo -por esto y por una balanza comercial deficitaria- como desequilibrado. En cuanto a los estudiantes, si bien la UE es un referente de organización política y económica, no sienten una cercanía en el relacionamiento con el país, por el contrario ven más fuerte la presencia de países como Estados Unidos y recientemente, China; esto se aprecia en la búsqueda de destinos para estudiar, en donde sienten más incentivos para adelantar estudios en universidades de Estados Unidos que en universidades de Europa, con excepción de España que particularmente la ven como un buen destino para estudiar, vivir y trabajar ([Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II, 2022, p. 81-109](#)).

4. A manera de conclusión

El Estudio de Percepción, permitió generar recomendaciones en Política Pública para la UE en su estrategia de relacionamiento con Colombia. Se llegó a estas recomendaciones examinando la opinión de grupos focales y del público en general, complementado con el análisis de los expertos que llevaron a cabo el estudio en el país. A continuación, de manera sucinta, relacionaremos las recomendaciones por temas que se propusieron en el mencionado Estudio ([Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II, 2022, pp. 101-109](#)).

En Economía, se recomendó aumentar la visibilidad y sostenibilidad de la UE como socio económico del país, especialmente en aquellas áreas o sectores en donde aún no hay impacto de las acciones de diplomacia pública. Esto permitirá que se dé un acercamiento más amigable con sectores económicos que hoy se sienten afectados por los desequilibrios frente al acuerdo comercial.

A nivel de Política, se propuso mantener de forma ininterrumpida el diálogo político con los actores políticos tradicionales, pero incluyendo los nuevos actores políticos y sociales que han surgido en los años recientes y que comienzan a tener un amplio

reconocimiento en el país. Los énfasis en promoción de democracia, paz, seguridad, derechos humanos y normatividad deben continuar.

Frente al tema de Desarrollo, se planteó fortalecer la asistencia humanitaria como herramienta que aporte al desarrollo del país. Es necesario mejorar la visibilidad de la UE en este campo y establecer una asociación de confianza entre la UE y Colombia. Para mejorar en términos de confianza, lo relacionado con desarrollo sostenible, desarrollo social, seguridad alimentaria, atención a población vulnerable, interacción con comunidades étnicas y grupos minoritarios, deben enfatizarse en el diálogo bilateral.

En lo Social, si bien es de los aspectos de mayor reconocimiento de acciones de la UE en el país, se instó a aumentar la visibilidad en este campo. Es necesario visibilizar su actuación, toda vez que el reconocimiento podría ser aún mayor. También con la intención de mejorar en visibilidad y cercanía, se hicieron recomendaciones sobre el área de Investigación, Ciencia y Tecnología (enfocada a la Educación), en donde se exhorta a establecer una asociación más cercana, con instituciones de educación superior profesionales y técnicas, y sus estudiantes, no solo pensando en las ciudades principales, sino también en las regiones.

En materia de Clima y Medio Ambiente, evidenciando la necesidad de conectar democracia, paz y derechos humanos con protección del medio ambiente y transición energética socialmente inclusiva, se recomendó un diálogo y acciones integradas, para ganar en efectividad y visibilidad. Colombia, no aprecia la influencia de la UE frente al cambio climático y protección del medio ambiente, ni tampoco percibe su apoyo en la descarbonización y preservación de ecosistemas naturales del país.

En Salud, siendo uno de los temas en los que menos visibilidad en políticas públicas tiene la UE para Colombia —excepto por la situación coyuntural que significó la COVID-19 en donde fue referente de adopción de medidas de protección y vacunación— se recomendó generar intercambios de conocimiento y experiencias. Apoyar el mejoramiento en inno-

vación, investigación y desarrollo en el sector salud y promover acciones conjuntas de organizaciones públicas y privadas de la UE y Colombia —a nivel nacional y regional— es vital para ganar en reconocimiento en el sector salud del país.

Parafraseando a nuestro exaltado y a Rueda —quienes utilizan los calificativos de Sanahuja—, la graduación y la consecuente disminución de la presencia europea en términos de cooperación al desarrollo, en la mayoría de los países de la región, ha sido un impase complejo, que podría verse como una enseñanza, si es que se entiende que, en materia de la Covid-19, no hubo países de renta media “graduados” y “no graduados” (Tassara & Rueda, 2021, p. 231).

Por último, en el tema de Cultura, se instó a promover intercambios artísticos, culturales y deportivos entre Colombia y la UE, como parte del diálogo y acciones conjuntas. Adicionalmente, es necesario involucrar —así sea de forma gradual— actores no solo del nivel estatal, sino de la sociedad civil, los grupos culturales, estudiantiles, étnicos, y otras organizaciones que tendrían mucho que aportar.

Por lo expuesto, no es difícil concluir que si bien la Diplomacia Pública de la Unión Europea contribuye a una mejora en su percepción, hay mucho por hacer y es perfectible, especialmente en desarrollo sostenible, desarrollo social, seguridad alimentaria, atención a población vulnerable, interacción con comunidades étnicas y grupos minoritarios. De la misma manera, se debe enfatizar en una asociación más cercana con instituciones de educación que no sean de las ciudades principales, y frente al cambio climático y protección del medio ambiente, intensificar su apoyo en la descarbonización y preservación de ecosistemas naturales. Por último, en salud prácticamente todo está por hacer y en cultura hay que vincular actores no estatales.

En todo caso la Diplomacia Pública de la Unión Europea en América Latina, no tiene los mismos niveles de desempeño, como nos lo recuerdan Domínguez y otros, con fundamento en el mismo estudio, concluyeron que puede variar sino convergen tres

elementos: el marco contextual a largo plazo de la política exterior, las políticas intermedias y estrategias de comunicación para desarrollar redes, y por último, la capacidad para reaccionar ante eventos disruptivos o crisis (Domínguez et al., 2022).

5. Referencias

- College of Europe. (s.f.). *Diplomatic and Executive Training on the EU in Colombia*. <https://www.coleurope.eu/news/diplomatic-and-executive-training-eu-colombia>
- Domínguez, R., Ribeiro, A., Sandrin, P., & Quiroga, A. (2022). EUPD performance in Latin America: Assessing the cases of Brazil, Mexico and Colombia. *Journal of Contemporary European Studies*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2094901>
- El Espectador. (2016, 11 de junio). ¿Que es Colombia 2020? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/que-es-colombia2020-article/>
- El Espectador. (2022). *Sección BIBO*. <https://www.elespectador.com/ambiente/bibo/>
- El Tiempo. (2021, 23 de febrero). Niño Francisco Vera es el nuevo Embajador de Buena Voluntad de la UE. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/nino-ambientalista-francisco-vera-es-el-nuevo-embajador-de-buena-voluntad-de-la-ue-568195>
- European Union External Action. (2022, 26 de abril). *Public Diplomacy. Building bridges between the European Union and the rest of the world*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/public-diplomacy_en
- Melissen, J. (2005). *The New Public Diplomacy, Soft Power in International Relations*. London: Palgrave Macmillan.
- Nye, J. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109. <https://doi.org/10.1177/0002716207311699>
- OEI - Organización de Estados Iberoamericanos. (2018, 19 de febrero). *Las voces de la UE en la radio*. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/noticias/las-vozes-de-la-union-europea-en-la-radio>
- Tassara, C. (2013). Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento? En J. Agudelo, *Cooperar al desarrollo y Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafío Post 2015* (pp. 51-78). Cartagena: Bonaventuriana
- Tassara, C. (2018). Cooperación internacional, gobernanza global y soberanía estatal en las políticas sociales. El caso latinoamericano. En E. Tremolada, *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 301-342). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C. (2019). Cooperación internacional y políticas sociales: un aporte a la gobernanza en los países latinoamericanos de renta media. En E. Tremolada, *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes* (pp. 265-298). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C. & Rueda, M. (2021). Unión Europea como actor global: el desafío de la pandemia y las relaciones con América Latina. En E. Tremolada, *El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia* (pp. 207-236). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada, E. (2021). La relación de la Unión Europea con Colombia: ¿una asociación estable? . En E. Pastrana, & S. Reith, *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 417-450). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y CRIES.
- Tremolada, E., Tassara, C., & Costa, O. (2019). *Colombia y la Unión Europea: Una asociación cada vez más estrecha*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Universidad del Norte. (2017). *La Unión Europea y América Latina. Módulo Jean Monnet*. <https://www.uninorte.edu.co/web/iee/jean-monnet>
- Universidad Externado de Colombia. (2022). *Cátedra Jean Monnet*. <https://www.uexternado.edu.co/catedra-jean-monnet/>
- Update of the 2015 Perception Study, Annexes. (2022). *The Diplomatic Service of the European Union*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/update-2015-perception-study-annexes-main-report_en
- Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Main Report, Volume 1 and 2. (2022). *The Diplomatic Service of the European Union*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/update-2015-perception-study-executive-summary-and-main-report_en

Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Volume I. (2022). *The Diplomatic Service of the European Union*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/update-2015-perception-study-executive-summary-and-main-report_en

Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II. (2022). *The Diplomatic Service of the European Union*. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Update%20of%20the%202015%20Perception%20Study%2C%2013%20Country%20Reports.pdf>

Update of the 2015 Perception Study, Annexes. (2022). *The Diplomatic Service of the European Union*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/update-2015-perception-study-annexes-main-report_en

Análisis de la retórica en los títulos de los proyectos para el sostenimiento de la paz financiados por el Fondo de Naciones Unidas

Analysis of the Rhetoric in the Titles of the Projects for the Maintenance of Peace funded by the United Nations Fund

Javier Leonardo Garay Vargas,¹ Erli Margarita Marín-Aranguren² & Maira Alejandra León López³

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: agosto de 2022

Revisado: septiembre de 2022

Aceptado: octubre de 2022

Autores

1 PhD Docente Investigador – OASIS, profesor titular e investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (FIGRI) de la Universidad Externado de Colombia (UEC).

Correo electrónico: javier.garay@uexternado.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6218-957X>

2 Profesora Titular e Investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (FIGRI) de la Universidad Externado de Colombia (UEC).

Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1779-7138>

3 Egresada de la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales (FIGRI) de la Universidad Externado de Colombia (UEC), enfocada en el análisis sociopolítico, en el manejo de bases de datos y gestión institucional.

Correo electrónico: maira.leon@est.uexternado.edu.co
mairaleon12@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8735-7533>

Cómo citar:

Garay Vargas, J., Marín-Aranguren, E. M. & León López M. (2022). Análisis de la retórica en los títulos de los proyectos para el sostenimiento de la paz financiados por el Fondo de Naciones Unidas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 90-112

DOI: [10.21500/23825014.5994](https://doi.org/10.21500/23825014.5994)

 OPEN ACCESS



Resumen

Este artículo presenta un primer resultado del proyecto “Evaluación de impacto de proyectos financiados por la cooperación internacional en organizaciones de la sociedad civil”, en el que se busca recolectar evidencia sobre la efectividad de la cooperación internacional. Aquí los hallazgos del análisis de texto de los proyectos que obtuvieron financiación del Fondo Multidonante para la Paz administrado por la Organización de Naciones Unidas, como evidencia sustancial de prácticas y hechos en este tipo de herramientas. Se interrelaciona el análisis cuantitativo con el cualitativo para un acercamiento desde el análisis de texto y la teoría de cambio en los títulos de los proyectos financiados, y, de esta manera, se perfila no solo la estructura del fondo, sino las tendencias en materia de cooperación internacional, sus prioridades y preferencias, que se codifican en el estudio. De esta manera, la propia experiencia de investigación se convierte en el *core* del abordaje de estas temáticas que, en este caso, tienen una práctica única en el mundo. El artículo se divide en las siguientes partes: Primera, se da cuenta de un breve estado del arte y marco teórico utilizado para la realización de esta investigación. Segundo, se aborda la metodología de trabajo de la investigación. Tercero, se mencionan algunas características generales de los proyectos financiados por el Fondo. Luego, se muestran los hallazgos relacionados con los títulos. Al final, se proveen algunas conclusiones que sirven de guía para la continuación de la investigación

Palabras clave: cooperación internacional; sociedad civil; Naciones Unidas; análisis de discurso; paz

Abstract

This article presents a first result of the project “impact evaluation of projects financed by international cooperation in civil society organizations,” which seeks to collect evidence on the effectiveness of international cooperation. Here the findings of the text analysis of the projects, which obtained funding from the Multidonor Fund for Peace managed by the United Nations

Organization, as substantial evidence of practices and facts in this type of tools. The quantitative analysis is interrelated with the qualitative one for an approach from the text analysis and the theory of change in the titles of the funded projects, and in this way, not only the structure of the fund is outlined, but also the tendencies in matters of international cooperation, their priorities, and preferences, which are codified in the study. In this way, the research experience itself becomes the core of the approach to these issues that, in this case, have a unique practice in the world. The article is divided into the following

1. Introducción

Los estudios sobre cooperación internacional se centran en flujos de recursos, tendencias y formas de atracción (Ayllón y Surasky, 2010) (Castañeda, 2017) (Vargas-Alzate, 2015, pp. 33-68; Prado, 2015; Marín & Ruiz, 2017; Agyemang, O'Dwyer & Unerman, 2019). Otros más avezados abordan los debates (Mala-calza, 2020). Claramente, el análisis de texto en los asuntos de cooperación es escaso y en Colombia limitado, por lo que este artículo tiene como objetivo contribuir al debate a partir del estudio de la retórica de los proyectos de cooperación que fueron exitosos, en el sentido de haber sido elegidos en la primera etapa del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

Así, este artículo proporciona evidencia empírica de las tendencias generales que presentan los proyectos que son seleccionados por una organización internacional para recibir financiación. Se considera que al estudiar la estructura del tipo de comunicación que estos proyectos reflejan, se avanza en la comprensión, no solo de cómo funciona la arquitectura de la cooperación internacional, sino también de los modelos mentales que esta refleja. Por esto, la aproximación que acá se hace es al sistema de cooperación. Es decir, se asumen los proyectos exitosos (esto es, los seleccionados) como un equilibrio, resultante tanto de las preferencias de los donantes como de las de los receptores. Se asume que aquellos proyectos que se presentan a la convocatoria del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la Paz en Colombia (en adelante el Fondo) buscan atraer recursos y que, por lo tanto, reflejan la estructura de creencias, preferencias y acciones del sistema de cooperación.

parts: First, we outline a brief state of the art and the theoretical framework in which the research was based. Second, the research work methodology that it accounts for is addressed. Third, some general features of the projects funded by the Fund are mentioned. Then, the findings related to the titles are presented. At the end, some conclusions are provided, which serve as a guideline for the continuation of the current research.

Keywords: International Cooperation, Civil Society, United Nations, Discourse Analysis, Peace

Este artículo se limita a la presentación de los resultados del análisis de los títulos. Se asume que la forma como se presenta la información (esto es, los recursos retóricos que se presentan) son identificados tanto por solicitantes como por donantes como una forma de señalamiento (*signaling*) de los objetivos esperados y de la forma de acción. Pero, además, permiten describir aquellos proyectos que son preferidos en el ecosistema de la cooperación. Así las cosas, los títulos de los proyectos son la ventana a través de la cual inicia la comunicación entre los diversos agentes de tal ecosistema.

Es relevante anotar que el Fondo es un mecanismo que tiene como eje¹ “movilizar y coordinar el financiamiento y cofinanciamiento de intervenciones catalíticas para apoyar la implementación del Acuerdo Final” (Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la Paz en Colombia [El Fondo], s.f., párr. 2). En tanto que es el mecanismo que articula las inversiones de los países que apoyan la paz en Colombia; siendo el único de este tipo a nivel internacional. De esta manera, la selección de ciertos proyectos refleja las preferencias de los donantes y del ente articulador, en este caso, la Organización de Naciones Unidas, al menos, en su representación en Colombia.

De esta manera, el artículo pretende iniciar un debate en el que se reivindicquen los aspectos comunicacionales, del lenguaje y retóricos del ecosistema de cooperación, con el fin de comprender sus dinámicas y tensiones. La investigación en la

¹ Para los proyectos financiados entre febrero 2016 y junio de 2018.

que se enmarca este artículo representa un aporte al conocimiento teórico sobre las dinámicas de la cooperación internacional en tanto la evidencia que se obtenga a partir del estudio de los proyectos de investigación, la retórica que utilizan, su estructura y demás características permitirá no solo validar/invalidar hipótesis que hoy se repiten como establecidas (por ej., se afirma que existe una concentración temática y geográfica de los esfuerzos de cooperación), sino también avanzar en la comprensión del ecosistema de cooperación. En particular, este escrito contribuye a la comprensión de cómo actúan los receptores, en acuerdo con las fuentes de cooperación, para obtener recursos. Acá se sostiene que esto puede evidenciarse a través de la retórica expresada en los proyectos aprobados y financiados.

Para lo anterior, el artículo se divide en las siguientes partes: Primera, se da cuenta de un breve estado del arte y marco teórico utilizado para la realización de esta investigación. Segundo, se aborda la metodología de trabajo de la investigación. Tercero, se mencionan algunas características generales de los proyectos financiados por el Fondo. Luego, se muestran los hallazgos relacionados con los títulos. Al final, se proveen algunas conclusiones que sirven de guía para la continuación de la investigación.

2. Breve Estado del Arte y Marco Teórico

Abordar el estudio de la cooperación internacional desde la retórica de los proyectos de cooperación internacional parte de los siguientes supuestos.

Primero, se asume que los proyectos (y la forma como están redactados) reflejan las ideas, los modelos mentales, las interpretaciones tanto de los agentes en su individualidad como aquellas que son intersubjetivas (esto es, compartidas). En relaciones internacionales, esto se está abordando, en tanto, autores como [Katzenstein \(2022\)](#) han reconocido la importancia de incluir la naturaleza de incertidumbre en el estudio de los fenómenos sociales, por definición complejos. Para este autor, el concepto central es el de cosmovisión (*worldview*).

Segundo, se parte del supuesto según el cual, esas cosmovisiones determinan las preferencias

(intereses) de los agentes. Este es el postulado principal del denominado constructivismo social del tipo formulado por Alexander Wendt. Desde este punto de vista, se concibe que las acciones de los agentes (en general, los estados) en el ámbito internacional están determinadas por sus intereses y estos, a su vez, están determinados por la identidad. Esta, a su vez, refleja el conjunto de ideas que predominan en una sociedad sobre cómo funciona, qué es y cómo se debe interactuar en el escenario global. Debe observarse que, aunque se comparte el postulado en su esencia, en esta investigación se alteran algunos de sus puntos iniciales. Por ejemplo, al estudiar los proyectos por las organizaciones de la sociedad civil, se asume que la construcción de identidad y la actuación internacional no se limitan al ámbito estatal. Y, tal vez, no es este, el más importante de estudiar. También, se hace el paso desde las ideas (cosmovisiones) a las preferencias (intereses), sin detenerse en el estudio de la identidad.

Tercero, las preferencias deben ser justificadas, legitimadas y defendidas. Esto se hace a través de la construcción de narrativas. Es importante señalar que, aunque las mencionadas sean las funciones de esos relatos a partir de los cuales los seres humanos le damos sentido al entorno (esto es, de las narrativas), en muchos casos, esa construcción no es consciente y, por lo tanto, su utilización puede no ser deliberada. Esto implica que las ideas están tan internalizadas que se dan como ciertas, objetivas, etcétera. El estudio de las narrativas se construye sobre los aportes hechos, desde la economía, por [Shiller \(2019\)](#). En particular, el autor aborda el estudio de las narrativas en su conceptualización como fenómenos virales. Este justifica el estudio de ideas, creencias y formas de relatar la realidad a partir de sus características comunes en sociedades específicas. Esto es lo que se hace en esta investigación al hacerse referencia al ecosistema de cooperación internacional.

Cuarto, el conjunto e interacción entre narrativas en el ámbito internacional configura, en parte, lo que se denomina régimen cultural internacional ([Reus-Smit, 2018](#)). Esto es, los valores, prioridades y hasta el lenguaje que se utiliza en momentos específicos en el ámbito internacional. Así, el análisis conjunto

de los proyectos seleccionados en un Fondo como el Multidonante para el establecimiento de la paz en Colombia puede contribuir a la caracterización del régimen cultural vigente en la actualidad y algunas de sus características, tal como se mostrará más adelante.

Quinto, en este punto, una de las formas de abordar ese estudio es a través de la retórica, que consiste en, al menos, tres dimensiones. Una es la de la descripción de las palabras utilizadas y de sus funciones en el texto/discurso. Dos es la estructura de estos. La tercera, tal vez la más importante y recurrente en los estudios de retórica, que consiste en la identificación de las figuras literarias y del discurso. En este reporte de los hallazgos iniciales, nos limitamos a la primera de las dimensiones. Esta, no obstante, permite identificar los relacionados en los puntos anteriores. Para ello, construimos sobre el trabajo que McCloskey (1998) ha hecho para el caso de la economía.

Un último supuesto es transversal a los puntos anteriores. Es importante resaltar que acá se concibe el ecosistema de cooperación internacional como un entorno de agentes, lo que implica que cada uno tiene autonomía en la identificación de sus preferencias y en el planteamiento de sus necesidades. Por ello, el estudio de la retórica se hace pensando en la capacidad de acción/decisión de las organizaciones que presentan sus proyectos al fondo. Esto implica que acá se supera la visión tradicional del poder en el ámbito internacional. Esta concepción, que trasciende la aproximación del poder como un atributo inmutable de ciertos actores sobre otros (nótese el cambio del intencional del término agente por actor), se construye sobre el trabajo sobre poder proteico (*protean power*) de Katzenstein y Seybert (2018).

¿Qué tanto se encuentran abordajes al tema de la forma como se propone en esta investigación?

Es un hecho que las publicaciones sobre la cooperación internacional en /de Colombia se centran en la historia de la cooperación o los proyectos en los que han participado activamente los autores de los mismos. Ya lo decía Garay cuando planteaba una reflexión sobre la carencia de investigación y reflexiones alrededor de la CID al señalar: “es un

abordaje empírico (que) evidencia la ausencia de investigación y (de) reflexión en torno a uno de los temas transversales” (Marín & Ruiz, 2017, p. 20). Internacionalmente, José Antonio Alonso y Jonathan Glennie (2015) o Bruno Ayllón et al. (2013) han hecho referencia a la cooperación para el desarrollo y a las diferentes modalidades de cooperación. Es conocido también dentro del campo el trabajo de Carlo Tassara (2016, 2013) sobre las relaciones entre Colombia y la Unión Europea y las políticas públicas. Más recientemente se encuentran trabajos sobre gobernanza global y el desarrollo, en los cuales la cooperación internacional está en el core (Ocampo, 2015). Sin duda, en el caso colombiano, la paz ha estado en el centro y hay esfuerzos desde diferentes organismos (Castañeda, 2017).

Malacalza (2020) muestra que hay implicaciones entre lo que sucede en el contexto internacional y el desarrollo de la disciplina a las relaciones internacionales. El autor identifica cuatro ejes (los cuatro debates de las relaciones internacionales) en los que el estudio de la cooperación al desarrollo se desvanece en las relaciones internacionales. Por ello, propone robustecer el planteamiento teórico, metodológico y profundizar en el sur global. A lo largo de su reflexión plantea que “una de las mayores dificultades es que las fronteras entre lo que se denomina cooperación responsable con el comercio y la inversión no está claramente demarcadas” (p. 212). Malacalza presenta los usos conceptuales de ayuda exterior, ayuda oficial al desarrollo, y cooperación al desarrollo que con facilidad la traslapan otros autores. Por esto, propone un horizonte de diálogo para superar esa fractura y da pistas con algunas matrices que revelan los conceptos y métodos fundamentales en los estudios a la cooperación al desarrollo. Justamente el artículo que aquí se presenta hace referencia al análisis del discurso que es bastante novedoso en este tipo de trabajos.

El profesor Teun A. van Dijk (2006, 2005) quien es uno de uno de los especialistas intencionales más importante en el análisis del discurso hace referencia a la importancia de estos estudios en “El discurso como estructura y proceso”. Sus trabajos han sido inspiradores en las ciencias sociales, y por supuesto guía para el desarrollo de este artículo.

3. Metodología

A partir del trabajo adelantado con anterioridad, mediante un Capstone con la Universidad Externado de Colombia, el Fondo suministró la información con la que se estructuró esta primera fase del estudio, que está conformada por 98 proyectos. No obstante, cualquier usuario tiene libre acceso a la información que está consignada en la página web del mecanismo.

En esta ocasión el abordaje fue por el método inductivo, por cuanto se observaron una serie de hechos los cuales fueron registrados, analizados y contrastados, luego la información fue clasificada y se establecieron los patrones pertinentes, para finalmente dar una explicación alrededor del comportamiento de los proyectos financiados por el Fondo. Recuérdese que la teoría del cambio establece que se deben relacionar los aspectos y procesos que permitan visibilizar el funcionamiento de una intervención (Cassetti & Paredes-Carbonell, 2019).

Es por ello por lo que, la información de cada proyecto fue organizada en cada una de las partes. Esto es: título, objetivos, teoría de cambio, resultados esperados, organizaciones participantes, territorio de ejecución, etcétera. Inicialmente, se hizo el análisis de los títulos, en el entendido de que “los intercambios lingüísticos son también relaciones de poder simbólico donde se actualizan las relaciones a fuerza entre los locutores y sus respectivos grupos”, como lo reconoce Bourdieu (1985, p. 11). No se olvide que, en el análisis del discurso, la tarea es interpretar correcta y propositivamente su contenido. Es decir, se precisa develar la opacidad, que como diría Santander (2011) requiere de un proceso inferencial para desenmascarar los significados sociales en las palabras, frases y sintagmas.

Las palabras, que se usan en el título del proyecto, revelan las intenciones y comunican la idea que logra los recursos de financiación. Es decir, hay un habitus lingüístico que muestra el interés expresivo, pero también hay una significación del discurso que debe ser descifrada: un “sentido del discurso”, como lo llama Bourdieu (1985, p. 12). No hay palabras neutras, por eso el análisis de los títulos, permite otras

lecturas en el juego de la cooperación internacional. Ya anotaba Santander (2011) que no hay un método universal, hay distintos modelos para hacer análisis del discurso. Luego esta es una aproximación desde lo gramatical que lleva a una senda de lo semiótico y así al contexto social.

Un primer acercamiento a lo que dicen cada una de las partes, permite identificar ocho categorías de análisis, presentes en los diferentes proyectos que han recibido financiación del Fondo. Estas son:

1. Ecosistema: menciones relacionadas con las organizaciones que participan en la implementación del proyecto, con otros agentes que pueden intervenir en el proceso y con los donantes
2. Estructura: menciones relacionadas con los aspectos de estructura del proyecto
3. Asuntos financieros: menciones a montos, presupuestos y demás aspectos relacionados con la financiación
4. Formalidades: firmas, información de representantes legales de las organizaciones implementadoras y demás aspectos de forma de los proyectos
5. Aspectos geográficos: lugar(es) de ejecución/ implementación del proyecto
6. Indicadores y resultados: menciones de resultados esperados del proyecto y formas de medición
7. Teoría: menciones a la teoría de cambio y demás aspectos teóricos que justifican el proyecto
8. Tiempos: cronogramas y elementos similares en el proceso de ejecución

Después de establecidas las categorías de análisis, se identificó, a través de frecuencias, las veces que se repiten en cada uno de los proyectos. A esto, se le hizo un primer análisis estadístico.

Luego, se procedió a construir una base de datos cuyas filas fueron conformadas por cada uno de los proyectos. Para cada uno de ellos, en las columnas, se establecieron diversas variables de análisis (listado exhaustivo en anexo 1), agrupadas, en esta fase, en 4 categorías:

- » Dimensión composición de los proyectos: incluye diversas variables que surgen de las categorías de análisis antes mencionadas
- » Dimensión composición del título: incluye variables sobre el contenido específico de los títulos
- » Dimensión retórica del título: incluye variables sobre tipos de palabras, extensión del título, uso de palabras especializadas, entre otras
- » Dimensiones variables del proyecto: se incluyen variables sobre la ubicación geográfica de los proyectos, el costo estimado, la duración en meses, entre otras

Posteriormente, se hicieron estadísticas descriptivas a la base de datos, para ello se trabajó con el *software* Stata. Estas fueron complementadas con Nubes de Palabras, elaboradas con el software Nvivo, para su análisis. Ello por cuanto se considera que los procedimientos mixtos en las investigaciones ofrecen mayores hallazgos y más elementos para poder interpretar la información. Hasta el momento, se han hecho análisis de cada una de las variables. En el futuro, tiene que profundizarse en dos sentidos. Primero, entre variables. Segundo, incluyendo las demás partes de los proyectos.

Como forma de indagación para explicar los resultados, se desarrollaron tres mesas de expertos, que es una técnica usada en los trabajos cualitativos para validar la fiabilidad de la investigación, en tanto que es una “opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en este, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones” (Escobar & Cuervo, 2008, p. 29). Una primera mesa fue con académicos que trabajan temas de conflicto, posconflicto y cooperación internacional (21 de junio de 2021). La segunda mesa fue con funcionarias del Fondo (22 de junio de 2021). Y, la tercera mesa fue con representantes de las organizaciones cuyos proyectos recibieron la financiación deseada, según

la convocatoria² a la que se presentaron (7 de julio de 2021). Las mesas consistieron en la presentación de los avances de investigación, la metodología y la base de datos construida por parte del equipo de investigación, luego de lo cual se hizo una discusión abierta e informal con los participantes en cada sesión, con el fin de recibir retroalimentación desde sus propios puntos de vista, que permitieran una mejor comprensión de los datos.

4. Hallazgos

Tal como se mencionó anteriormente, la exploración inicial está relacionada con lo que dicen los títulos de los proyectos financiados por el Fondo, en este sentido la observación de la composición de los proyectos como de los títulos y su retórica hace parte del *core* de lo que aquí se presenta.

A) Composición de los proyectos

Lo que se encuentra en los 98 proyectos analizados de la muestra, es que el Fondo no contaba con un formato preestablecido para el diligenciamiento de los proyectos que solicitaban financiación. No obstante, Alice Beccaro, coordinadora del Fondo, manifestó que “para la primera fase se tenía un marco que no fue aplicado” (A. Beccaro, comunicación personal, 22 de junio de 2021).

En la Tabla 1, se muestran los resultados de cada categoría en los proyectos analizados. Como se puede observar, teoría es la categoría con el mayor número de repeticiones entre los proyectos, seguida por formalidades.

² Primera convocatoria, para el caso de este análisis.

Tabla 1

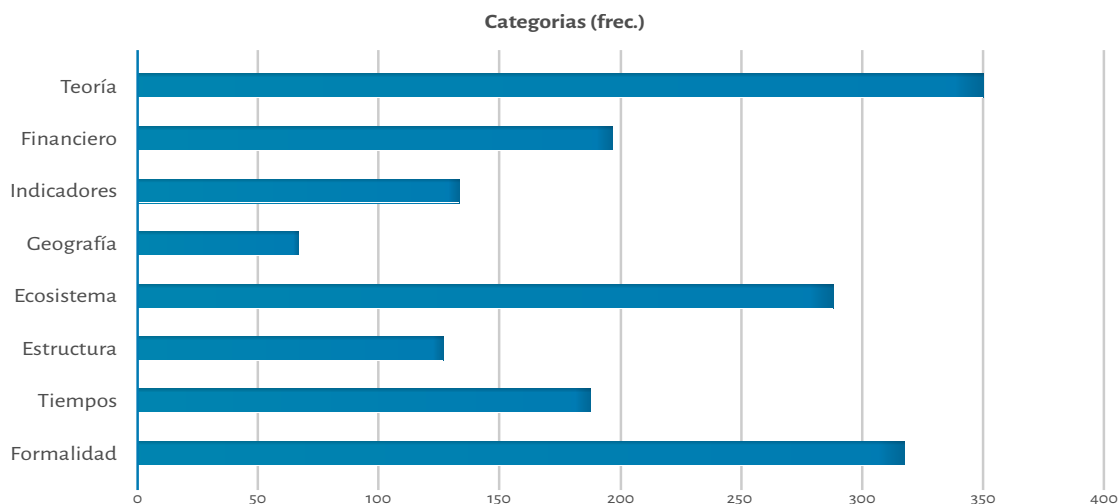
Categorías y composición				
Categoría	Subcategoría	Frec.	% proyectos	% categoría
Formalidades	Nombre proyecto	96	97,96%	30,48%
	Breve descripción	37	37,76%	11,75%
	Nombres y firmas	55	56,12%	17,46%
	Resumen ejecutivo	96	97,96%	30,48%
	Contexto legal	31	31,63%	9,84%
TOTAL FORMALIDADES		315		
Estructura	Objetivo estratégico del Fondo	97	98,98%	81,51%
	Prioridades del donante	22	22,45%	18,49%
TOTAL ESTRUCTURA		119		
Tiempos	Línea de tiempo	19	19,39%	10,05%
	Duración	87	88,78%	46,03%
	Fecha esperada de inicio	83	84,69%	43,92%
TOTAL TIEMPOS		189		
Ecosistema	Entidades ejecutantes	66	67,35%	22,92%
	Fuentes de financiación	80	81,63%	27,78%
	Beneficiarios	60	61,22%	20,83%
	Interacción	82	83,67%	28,47%
TOTAL ECOSISTEMA		288		
Geografía	Cobertura geográfica	66	67,35%	100,00%
TOTAL GEOGRAFÍA		66		
Indicadores y resultados	Resultados esperados	38	38,78%	28,79%
	Seguimiento, evaluación y presentación de informes	94	95,92%	71,21%
TOTAL INDICADORES & RESULTADOS		132		
Aspectos financieros	Presupuesto estimado	81	82,65%	70,43%
	Planes de trabajo y respuesta (Directo)	22	22,45%	19,13%
	Presupuesto global	41	41,84%	35,65%
	Presupuesto por organización	34	34,69%	29,57%
	Planes de trabajo y presupuesto (Tabla / matriz)	18	18,37%	15,65%
TOTAL FINANCIEROS		115		
TEORÍA	Teoría de cambio	87	88,78%	24,79%
	Problema	83	84,69%	23,65%
	Lógica de intervención	86	87,76%	24,50%
	Aproximaciones transversales	95	96,94%	27,07%
TOTAL TEORÍA		351		

Además del peso de cada una de las categorías identificadas, cuando se observan las subcategorías, aquellas que se repiten más entre todos los proyectos son el nombre del proyecto (título); resumen ejecutivo; identificación del objetivo estratégico del Fondo; fecha esperada de inicio; fuentes de financiación; mención de cómo se interactuará con otros agentes o aliados en la implementación (interacción); seguimiento, evaluación y presentación de informes; pre-

supuesto estimado y aproximaciones transversales, así como teoría de cambio. Estas observaciones serán relevantes en la discusión de hallazgos.

En el gráfico 1, se observan las repeticiones de cada una de las categorías. De esta manera, se ratifica la importancia que cobra la teoría, por el número de veces que se repite.

Gráfico 1
Frecuencia de Categorías

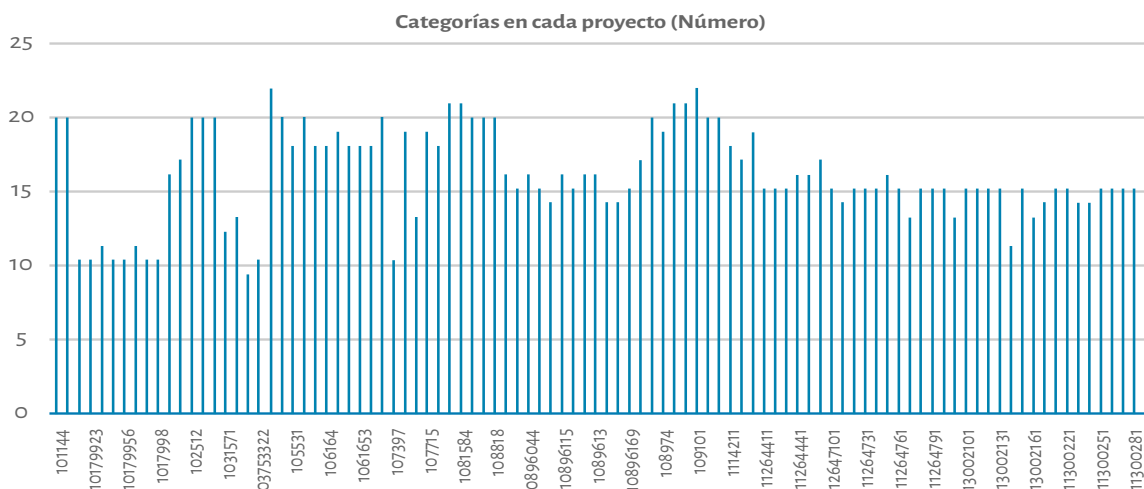


Nota: La Teoría y la Formalidad son los componentes que registran mayor frecuencia en la muestra, mientras que geografía es el de menor repetición.

Otro aspecto importante es el número de categorías de análisis presentes en cada uno de los pro-

yectos. A continuación, en el gráfico 2, se muestra el comportamiento al que se hace referencia.

Gráfico 2
Categorías por proyectos



Nota: El comportamiento muestra dispersión entre observaciones.

En esta etapa se dejaron los códigos originales que el Fondo le asignó a cada proyecto (eje horizontal). De lo anterior, dos observaciones son relevantes. En la parte inicial de la gráfica, los proyectos tienden a tener un mayor número de categorías, aunque con mayores diferencias entre proyectos (esto es, dispersión entre observaciones). En un punto, casi que se vuelven uniformes. Si se asume (como en efecto puede asumirse) que los proyectos están organizados según el orden de aprobación por el Fondo, esta gráfica muestra una tendencia histórica del comportamiento de los proyectos aprobados en el Fondo. Este elemento será resaltado en la discusión de hallazgos.

Otra forma de observar la importancia de cada categoría es estableciendo el espacio de cada una. La pregunta que subyace tiene que ver con cuánto espacio tiene cada una de ellas en los documentos de los proyectos. Para esto, se crearon tres tipos de variables. La primera mide el peso de cada categoría sobre el total de cada documento. Otra clasifica esos pesos y crea un *ranking* que organiza las categorías según el peso relativo frente al total de cada documento. Así, además, se crea una variable de “dispersión”, que mide el número de categorías que tiene cada proyecto. Uno que tenga todas las categorías tendría un valor de dispersión de 8.

Frente a lo anterior, las categorías con un menor peso relativo entre los proyectos son la de estructura, aspectos financieros, geografía e indicadores. Todas ellas pesan entre el 5% y el 10% de los proyectos. Por su parte, las categorías de formalidades y de teoría son las que más pesan: entre un 10% y un 30% por proyecto.

En la Tabla 2, el principal peso de cada categoría, según el puesto que ocupa dentro de cada uno de los proyectos. Así, la categoría sobre ecosistema ocupa el puesto 1 en el 47% de los proyectos. Es decir, el 47% de los proyectos ocupa su mayor extensión en menciones relacionadas con las organizaciones que participan en la implementación del proyecto, con otros agentes que pueden intervenir en el proceso y con los donantes. Esto es compartido con las categorías de formalidades y, en mayor medida, con la de teoría.

Tabla 2

Relevancia por categoría		
Categoría	% Proyectos	Puesto
Ecosistema	47%	1
Estructura	49%	2
Finanzas	41%	3
Formalidades	50%	1
Geografía	47%	4
Indicadores	50%	3
Teoría	55%	1
Tiempos	52%	3

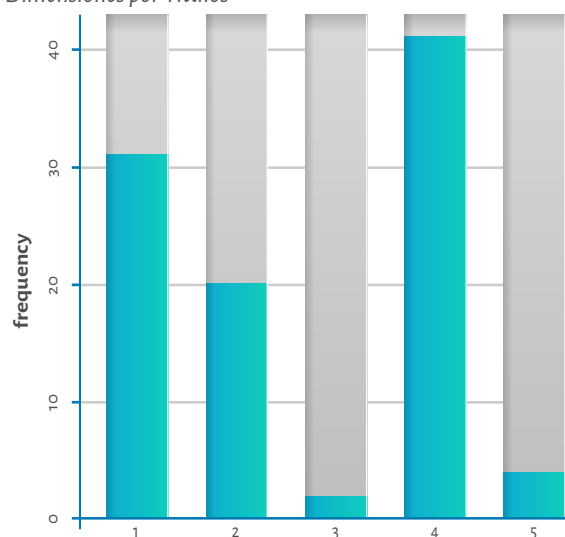
Nota: El 45% de los proyectos no tiene la teoría de cambio explícita en el documento de proyecto.

Respecto de la dispersión de los proyectos, la mayoría de ellos (el 48%) tiene máximo 4 categorías, el 28% tiene máximo 3 y el 15%, tiene 5 categorías. Esto indica que ningún proyecto tiene todas las categorías y que hay una concentración en algunos aspectos. Otros se dejan de lado, según el proyecto.

B) Composición del título

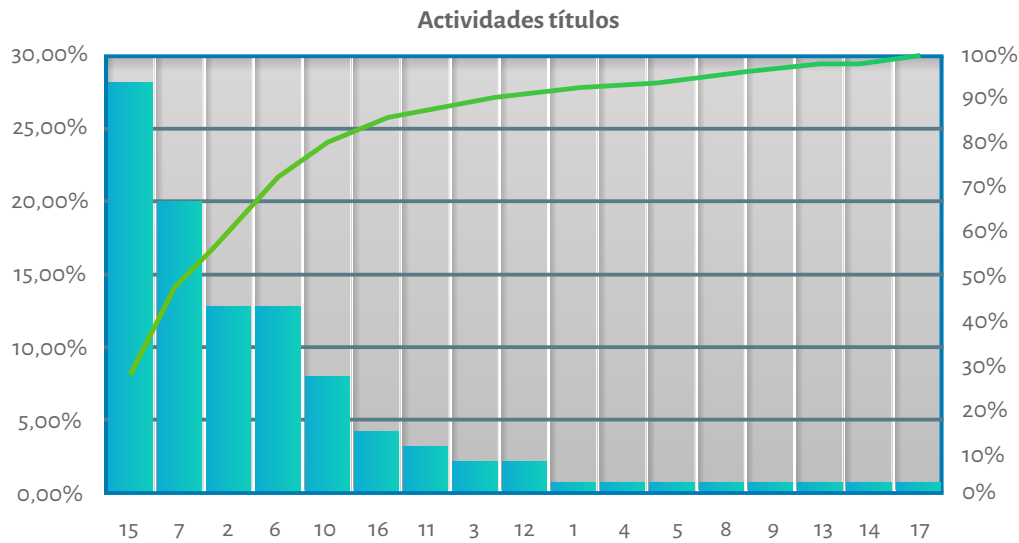
A continuación (gráfico 3), se muestran las diversas dimensiones que cubren los títulos de los proyectos.

Gráfico 3
Dimensiones por Títulos



Nota: La dimensión económica (3) es la que menos atención recibe en los títulos.

Gráfico 6
Actividades Mencionadas en los Títulos de Proyecto



Nota: Acceso, asignación de cupos, asistencia técnica, confianza, infraestructura, encuentros, eventos, y garantías en salud son actividades escasamente mencionadas en los títulos.

Este ejercicio se adelantó también en NVivo, donde se extractó una nube de palabras de las formas de acción o actividades (ver gráfico 7) que se menciona en los títulos.

Llama la atención que emergen palabras como participación, fortalecimiento, construcción, paz en un primer plano y, asistencia, implementación, reconciliación, pedagogía, estrategia, en segundo plano. Unas y otras son fundamentales en el propósito u objetivo del Fondo. Aun con palabras que afloran en un tercer y cuarto plano hay coincidencia total al resaltar derechos, convivencia, contribuir. Si bien son términos de diferentes categorías gramaticales, tienen un sentido tejido con el propósito y filosofía del mecanismo financiador de los proyectos presentados por organizaciones de la sociedad civil, como correspondió a la convocatoria de la cual hace parte la muestra analizada en este caso. Los mismos participantes de la mesa de expertos con organizaciones sociales que recibieron recursos del mecanismo (el Fondo), anotaron que las acciones de fortalecimiento son mandato del Acuerdo de Paz y por eso estaban en los términos de referencia de la convocatoria. Ello está en la misma línea al considerar la destinación de los recursos, la ventana, dijeron en la mesa de ex-

pertos de las organizaciones sociales, está en que se trabaja con organizaciones de la sociedad civil.

Gráfico 7
Formas de Acción o Actividades Mencionadas

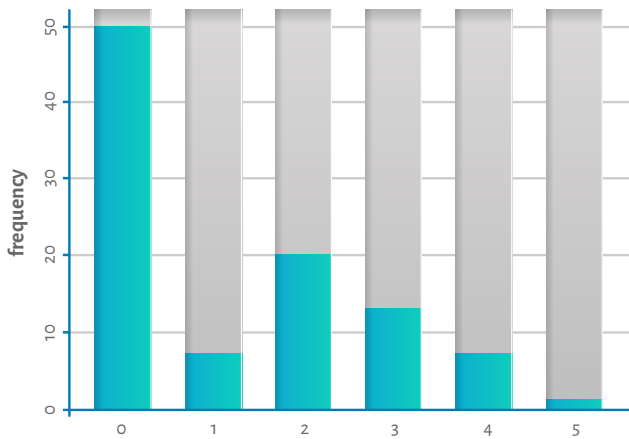


Nota: En la nube de palabras, el color determina las palabras de mayor fuerza y repetición y van disminuyendo el tamaño para denotar debilidad en la aparición.

Además de las actividades y beneficiarios, los títulos pueden indicar los lugares que se priorizan para implementar los proyectos. No obstante, como ya se señaló en la primera dimensión, la mayoría

de los proyectos de esta muestra no lo hace. Lo que emerge en este análisis de los títulos es que, en los proyectos financiados, cuando se refiere la unidad geográfica, se nombra de manera general al municipio (2), una región (3), incluso un departamento o varios (ver gráfico 8).

Gráfico 8
Ubicación de los Proyectos



Nota: No hay una mención directa a la ubicación geográfica en donde los proyectos se adelantan.

Este ejercicio se contrastó de manera cualitativa con el software en NVivo, con el cual se hizo una nube de palabras, tratando de identificar, con mayor precisión, la ubicación geográfica derivada de los títulos de los proyectos de la muestra analizada. Lo que allí se destaca, en términos de georreferenciación, son regiones como el sur del Tolima o los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), antiguas Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Toman más relieve los departamentos (Meta, Cauca, Putumayo, Chocó, Nariño), pero al ser los municipios parte de la especificidad, esa información se desvanece en la nube de Ubicación Geográfica de proyectos (ver gráfico 9).

Gráfico 9
Ubicación Geográfica

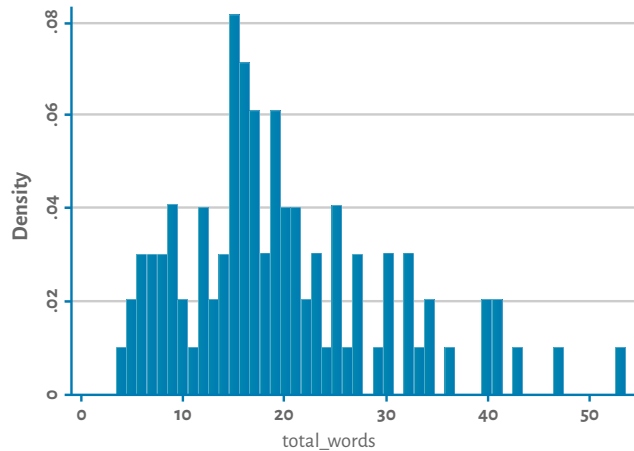


Nota: La especificidad de los lugares escogidos para la implementación de los proyectos coincide con departamentos y zonas en los que el conflicto armado ha estado muy presente.

C) Retórica de los títulos

Para buscar patrones en los títulos, se procedió a realizar un histograma (gráfico 10) que muestra la distribución del número total de palabras por proyectos financiados por El Fondo. Como se puede observar, la mayoría se encuentra entre 10 y 20 palabras, pero algunos incluso superan las 50.

Gráfico 10
Histograma Distribución de Número Total de Proyectos

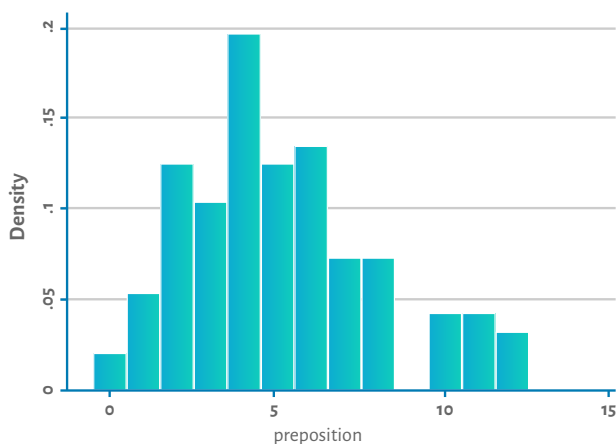


Nota: Lo que se muestra es que la mayoría de los títulos tienen entre 10 y 20 palabras en la totalidad de proyectos analizados.

En el análisis se intentó descubrir qué llevaba a las organizaciones a titular los proyectos de manera extensa y se encontró que, en muchos de estos casos, el número de las palabras se incrementa porque se usa el nombre completo del acuerdo de paz, se detalla el nombre de algunas organizaciones involucradas, así como de algunos elementos teóricos (por ej., “proceso de desmovilización” y “reinserción”).

Para el ejercicio no se discriminó la palabra por la función, pues eso hace parte de otro componente del análisis. De ahí que, en el gráfico 11 se desarrolla la distribución identificando las preposiciones. No se olvide que la función principal de esta clase de palabra es la de conectar los objetos con el verbo e identificar el tipo de relación entre ellos. Luego, se entiende que casi todos los títulos de los proyectos incluyen al menos una de estas palabras, pero resulta interesante que haya títulos con diez o más preposiciones. La más usada es “de”, cuyos múltiples usos tanto gramaticales como funcionales hacen difícil establecer la intención de su presencia en los títulos. En los ejercicios de nubes de palabras, las preposiciones fueron excluidas justamente por esa razón. Además, excluirlas, permite que emerjan elementos que aportan más información del contenido del proyecto.

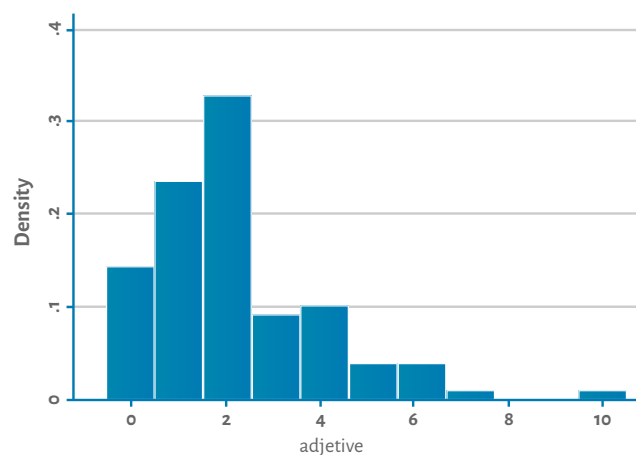
Gráfico 11
Distribución de Preposiciones



Nota: Se observa un alto uso de preposiciones en los títulos de los proyectos.

Para el análisis adelantado se escogieron los adjetivos (ver gráfico 12), en tanto que aportan información de los sustantivos. Muestran intención en tanto denotan cualidades, propiedades y relaciones de diversa naturaleza del sustantivo que muchas veces, como ya fue analizado, son parte del ecosistema. La mayoría de los que incluyen adjetivos, lo hacen en por lo menos dos ocasiones, pero en los proyectos también pueden encontrarse hasta 10 en un solo título.

Gráfico 12
Distribución de Adjetivos

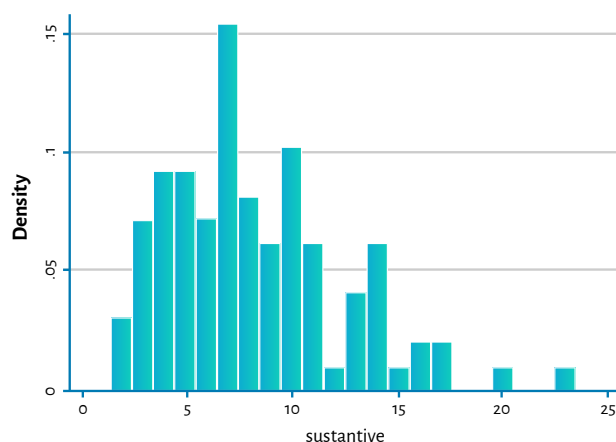


Nota: La presencia de adjetivos en los títulos tiene comportamiento asimétrico, aun así se detecta un patrón promedio de 2 por cada título.

El lector seguramente conoce de la importancia de nominar a quiénes están o aparecen involucrados en los proyectos, por ello identificar los sustantivos en los títulos resulta más que relevante. Al correr el programa en Stata, para identificar distribución de estos, inmediato aparece que el mayor número de palabras que se usa son los sustantivos. En la mayoría de los títulos de proyecto hay entre 5 y 10 (ver gráfico 13).

Gráfico 13

Distribución de Sustantivos

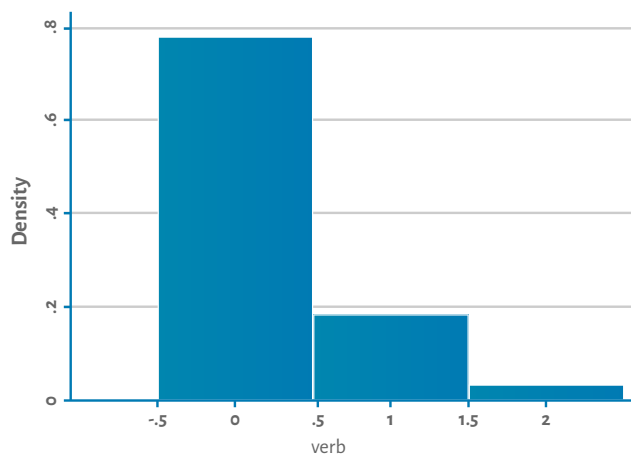


Nota: La mención directa de sustantivos es evidente en los títulos de los proyectos.

Cuando se hacen análisis gramaticales, lo que se tiene claro es que el verbo es la categoría o clase de palabra más importante en una oración. No solo hay más de 20 opciones de su uso,⁴ sin contar los tiempos verbales, sino que es la palabra que expresa la idea concreta. No obstante, su recurrencia es mucho menor que otras categorías gramaticales (ver gráfico 14). Ello no necesariamente puede leerse como negativo, pues también puede considerarse que los redactores de los proyectos tienen un mensaje muy claro que brindar para ser asertivos en la consecución de los recursos que requieren para el desarrollo del proyecto.

Gráfico 14

Distribución de Verbos



Nota: Bajo uso de los verbos frente a otras categorías gramaticales.

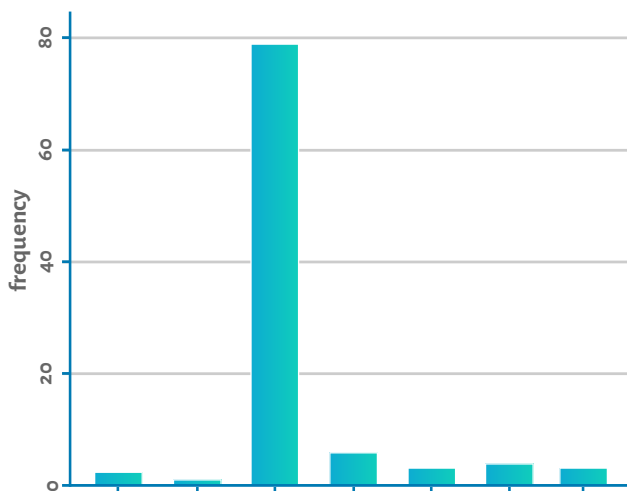
⁴ Activo, adjetivo, auxiliado, causativo, copulativo, de apoyo, defectivo, deponente (conjugado con la voz pasiva), determinante, entre otros.

Aun así, la pregunta está en ¿por qué, entonces, se usan tantas preposiciones? Como se anotó anteriormente, el uso exagerado imposibilita la comprensión. No obstante, el tipo de palabras utilizado en los títulos permite una gama de lecturas que tienen que ver con los contenidos de los proyectos que se financian con esa cooperación internacional, pero también con la utilidad misma. De ahí que, sobre el contenido, se miró si se podía identificar explícitamente: ¿qué se va a hacer?, ¿sobre qué se va a trabajar? Y, ¿dónde se va a implementar/hacer el proyecto? Lo que emerge al analizar solo los títulos, es que la mayoría de los proyectos incluye referencias a los dos primeros elementos (qué, y sobre qué), mientras que hay más ausencia del tercero (dónde). Llama la atención que haya proyectos que no indiquen ninguno de los elementos y/o que no mencionen alguno de ellos. Esto podría explicarse, sin embargo, tal como señalaron algunos de los participantes en las mesas de expertos, tanto con el Fondo como con las organizaciones, por la relevancia que le dan a los títulos es muy baja. Algo similar se señaló en la mesa de expertos que se realizó con los académicos.

Considerando el impacto que se pueda generar con el título del proyecto, se examinó la primera palabra que se escoge para titular. Es decir, si se usó artículo (1), una conjunción (2), un nombre general/sustantivo común (3), un nombre/sustantivo propio (4), una preposición (5), un verbo en gerundio (6) o, un verbo en infinitivo (7) (ver gráfico 15). El resultado que arroja es que la preferencia mayoritaria es a usar un sustantivo general (3) como primera palabra para titular. Luego, surgen varias preguntas: ¿en verdad, la manera como se titula un proyecto tiene alguna intención en quien lo redacta o presenta? Y ¿si quien lo evalúa, puede guiarse por lo que dice el título? ¿los términos que se usan para titular un proyecto que requiere financiación tienen algún impacto para ser asertivos? Lo cierto es que los títulos pueden ser creativos e interesantes y pueden contar historias, pero deben incluir ideas que se quieran promover.

Gráfico 15

Preferencias para Iniciar el Título



Nota: Se nota un uso importante de sustantivos generales.

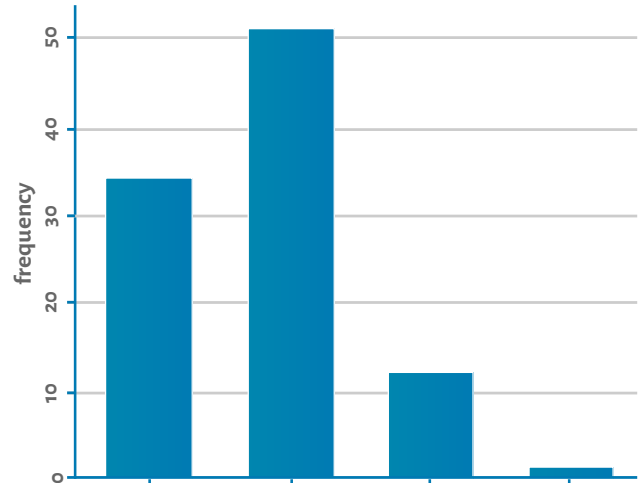
Recuérdese que aquí no se está haciendo ni seguimiento ni evaluación de los proyectos financiados, de lo que se trata es de hacer una lectura diferente de los formatos o propuestas de proyectos que lograron la financiación con El Fondo. Ello con el objeto de establecer patrones, si los hay, y poder plantear recomendaciones para ser asertivos en la consecución de recursos con los cuales se puedan financiar proyectos de esta índole. Ello es una ventana de oportunidad por cuanto este es el primer y único Fondo Multidonante, en el mundo, que trabaja en este sentido.

Otro aspecto es el del tipo de terminología que se utiliza en los títulos. Como se muestra a continuación (ver gráfico 16), la mayoría de los proyectos hace al menos una referencia explícita a terminología especializada (ya sea en referencia a: términos utilizados en el Acuerdo de paz, instancias creadas por él, aspectos teóricos sobre conflicto y posconflicto, entre otros).

Con todo ello, las mismas organizaciones sociales, en la mesa de expertos que se adelantó con ellas, manifestaron que los proyectos ayudan en momentos específicos, pero las iniciativas siempre se quedan cortas.

Gráfico 16

Temáticas



Nota: El tema más nominado en los títulos de los proyectos es Acuerdo de Paz.

Se evidencia una coincidencia con la información que brota del análisis cualitativo en la nube de palabras, cuando se revisan las entidades o instituciones del ecosistema se encuentran una serie de instancias involucradas en los proyectos (ver gráfico 17), donde se destacan instancias que han sido creadas luego del Acuerdo de Paz, pero también hay otra gama de instancias que están concatenadas en estos asuntos. Ya en la mesa de expertos con el Fondo (A. Beccaro, comunicación personal, 22 de junio de 2021) se había resaltado que hacer convocatorias para que apliquen las organizaciones de la sociedad civil, les garantiza que se va más allá de ellas mismas. Puntualmente, mencionaron que “con la sociedad civil siempre se va derecho” (A. Beccaro, comunicación personal, 22 de junio de 2021).

Gráfico 17
Instancias



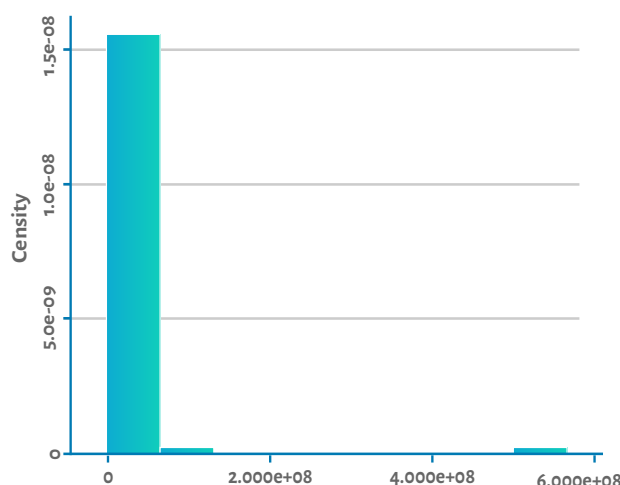
Nota: Las tres instancias destacadas han sido creadas por el Acuerdo (El Acuerdo prevé la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que incluye el mecanismo denominado Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas-UBPD y, la Justicia Especial para la Paz-JEP).

Antes de pasar a la última dimensión, ha de resaltarse que, en la mención de temas específicos en los títulos de los proyectos, se encontró que más del 80%, se concentra en tres: construcción de paz (44), fortalecimiento institucional (32) y minas/desminado (8).

D) Hacia un perfil de los proyectos

Al realizar un perfil de los proyectos, lo que se encuentra es que, la gran mayoría, presenta una duración esperada de un año (52), seguida por los que sobrepasan ese periodo de tiempo. Ocho (8) señalan una duración de 18 meses. En consecuencia, puede anotarse que, más del 80% de los proyectos de la muestra tiene una duración menor o igual a un año. Esto, se compara con los resultados de presupuesto estimado. Mientras que el promedio es de USD 7.450.327=, la desviación estándar es de USD 57.900.000=, lo que significa que la variación en los datos es de casi 8 veces el promedio de la muestra. Esto describe una distribución altamente sesgada: unos pocos proyectos concentran gran parte de los recursos y muchos se distribuyen pocos recursos. Esto se puede ver en el histograma de presupuesto (ver gráfico 18).

Gráfico 18
Uso de Presupuesto



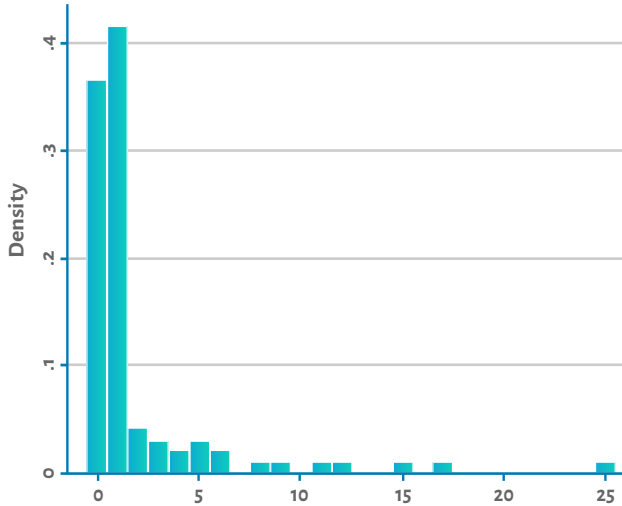
Nota: Se observa una distribución sesgada en la concentración de los recursos.

Una gran mayoría de proyectos son de montos inferiores a los USD150.000=. Desde el punto de vista de los territorios (ver gráfico 19), lo que emerge en el análisis es que, la mayoría de los proyectos⁵ se implementa en pequeños territorios o que la unidad geográfica de la que se hace referencia alcanza hasta un departamento. Esto puede estar relacionado con lo encontrado en la mesa de expertos realizada con el Fondo, donde se comentó sobre la importancia de implementar pequeñas mejoras y construir tejido social creando habilidades para veedurías en políticas locales (A. Beccaro, comunicación personal, 22 de junio de 2021).

⁵ En este caso, no se tiene en cuenta lo que dice el título exclusivamente, sino el cuerpo del proyecto. Esto indica el número de departamentos, capitales, municipios y demás unidades geográficas explícitamente identificadas por los proyectos. En una etapa posterior, se hará el análisis geográfico y la concentración/dispersión de esfuerzos.

Gráfico 19

Departamentos Involucrados en el Proyecto



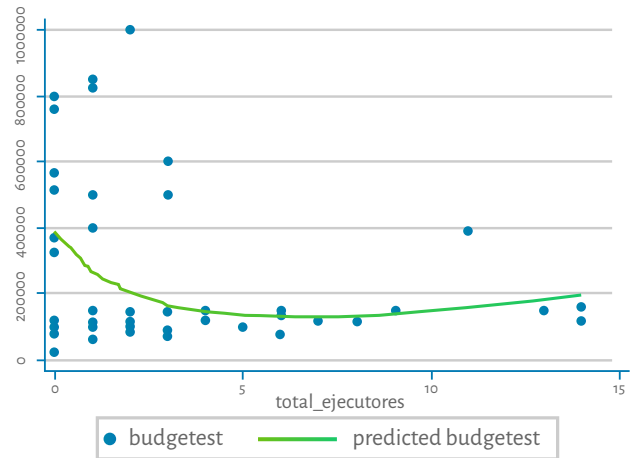
Nota: se observa una baja implementación de proyectos en distintos departamentos.

De las demás unidades geográficas, 76 proyectos no mencionan capitales y 12 mencionan 1; 47 proyectos no identifican municipio alguno, 17 identifican 1 y 10 identifican 4: 93 proyectos no identifican verdades; 95, corregimientos; 98, resguardos. Por su parte, la mayoría de los proyectos (el 80% de ellos) identifica hasta 4 organizaciones ejecutoras.

Sobre esto, vale la pena mostrar un resultado adicional. Esto consiste en la relación entre el número de ejecutores y el monto del presupuesto del proyecto. Se esperaría que, entre más organizaciones, más alto el presupuesto. No obstante, esto parece no ser así, como se muestra en el siguiente gráfico de dispersión (ver gráfico 20). Aunque existe una leve relación negativa, en realidad podría sostenerse que parecen ser decisiones independientes, el número de ejecutores y el monto a ejecutar.

Gráfico 20

Relación entre el Número de Ejecutores y el Monto del Presupuesto del Proyecto

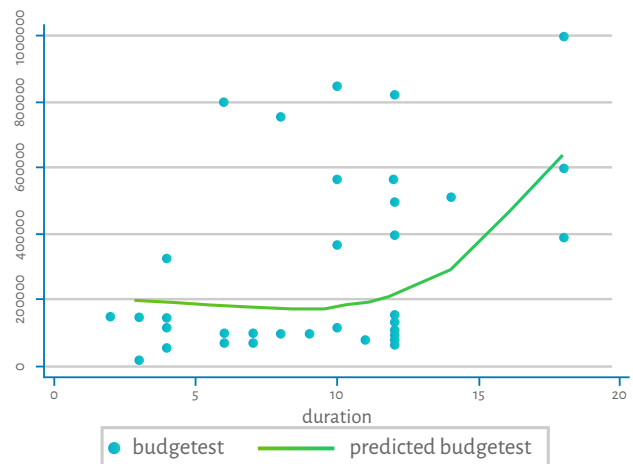


Nota: El presupuesto observado en la ejecución de los proyectos parece no estar relacionado con el número de organizaciones ejecutoras.

Para contrastar lo anterior, se compararon la duración del proyecto y el monto del presupuesto (ver gráfico 21). En este caso, se ve una relación más fuerte y, como podría esperarse, positiva. No obstante, la dispersión es muy alta en los datos.

Gráfico 21

Relación entre la Duración del Proyecto y el Presupuesto



Nota: El presupuesto presenta una relación positiva con la duración del proyecto.

Nótese en el gráfico 21 que hay una considerable cantidad de proyectos que tienen una duración similar, y sus montos son muy variados. Ello en términos estrictos no es ni positivo ni negativo, pues se requieren comparar con otros elementos que no son objeto de análisis en este momento, pero que debe tenerse en consideración para mayores anotaciones en los futuros estudios.

5. Discusión de los resultados

A partir del análisis de los hallazgos en la descripción de estadísticas exploratorias y en los de las nubes de palabra adelantados en los títulos de los proyectos de la muestra, se pueden resaltar nueve resultados relevantes, relacionados con el comportamiento de las organizaciones proponentes y sus decisiones a la hora de escribir los proyectos y, especialmente, titular los mismos.

El primero, parece central en la formulación de los proyectos, los intereses de la fuente de financiación (esto es, del donante; léase el Fondo). Esto se ve reflejado en los presupuestos, los tiempos, el seguimiento, la evaluación y los informes, así como en el énfasis en la teoría. De igual manera, se encuentra una relevancia de los objetivos estratégicos del Fondo, así como en las aproximaciones transversales (enfoque de género) del mismo.

El segundo, relacionado con el anterior, se denota que tanto en la estructura de los proyectos como en la redacción de los títulos, se puede identificar que la presentación de proyectos es una apuesta estratégica, de parte de las organizaciones, para hacer más atractiva su propuesta. La presentación del proyecto es una cuestión de mercadeo del mismo.

El tercero, se observa un proceso de aprendizaje y de estandarización en la evolución temporal de la primera fase de funcionamiento del Fondo Multidonante de la ONU. La curva de aprendizaje no solo afecta a las organizaciones proponentes, sino también a equipo técnico y administrativo del mecanismo financiador (que manejan los recursos de los donantes).

El cuarto, se observa una tendencia a la concentración de esfuerzos en pocas categorías, beneficiarios,

temas y demás variables analizadas. Esto puede indicar, de un lado, un trabajo coordinado que puede tener impacto en las prioridades de trabajo y, del otro, una duplicidad de esfuerzos. Sin embargo, esto tiene que analizarse con la inclusión de otras variables más explícitas. Sin duda, un asunto imperativo para ser abordado en las próximas etapas de la investigación.

El quinto, desde el punto del lenguaje, se observa que, en la redacción de los títulos, las organizaciones prefieren un lenguaje literal, que se acerca a los objetivos estratégicos del donante. Sin embargo, esto conlleva a otra característica: los títulos tienden a ser densos (por el uso de preposiciones, adjetivos y otras categorías de palabras), que los hacen extensos y, en últimas, muy generales.

El sexto, tal como se anticipó en la introducción, el mercadeo del que se habla, se entiende como una cuestión de señalamiento (*signaling*). En este caso, este comportamiento se observa en el hecho que las organizaciones buscan demostrar su idoneidad y autoridad, a través del uso de terminología especializada, pero también demostrando conocimiento sobre las condiciones del financiador: el Fondo, en relación con la extensión de los títulos, la duración y el presupuesto de los proyectos.

El séptimo, los temas, objetivo del mecanismo (el Fondo), son abordados como cuestión de fortalecimiento institucional, de comunicación y pedagogía, así como de participación política.

El octavo es que, al parecer, la estrategia general de lograr la financiación del mecanismo (el Fondo) se logra con el agregado del proyecto, pero no parece ser una estrategia deliberada y coordinada entre las partes. Esto se evidencia al encontrar poca relación estadística entre algunas de las variables analizadas (como presupuesto y organizaciones ejecutoras, tiempos de ejecución e incluso el mismo tipo de redacción tanto del título mismo como en el formato del proyecto presentado). De hecho se corrobora en la mesa de expertos donde las delegadas del mecanismo financiador comentan que, en ocasiones, ellas “ayudan a pulir” los documentos en su labor de gestión del conocimiento.

Y noveno es que el ecosistema de la cooperación genera unos incentivos de comportamiento que las organizaciones entienden y aprovechan para maximizar su probabilidad de éxito, medida en la obtención de recursos de financiación.

6. Conclusión

Las anteriores páginas muestran un primer acercamiento a una forma diferente, novedosa de entender la cooperación internacional. Si bien, desde hace algunos años se hace referencia a la importancia de considerar el ecosistema, reconocerlo con sus componentes es el primer paso. Luego, este se estudia a partir de sus emergencias (esto es, flujos, condiciones y tendencias), pero no en sus dinámicas y los incentivos de comportamiento que estas crean o generan.

En esta investigación, se abordó este vacío a través del estudio de las acciones de organizaciones que han sido “exitosas” en la financiación de sus proyectos. Se observa evidencia que muestra cómo las expectativas de los proponentes buscan satisfacer las del donante y esto lleva a un proceso de estandarización en la estructura de los proyectos, el lenguaje utilizado, la forma de redactarlos y hasta su presupuesto y duración.

Muchos más elementos deben estudiarse para ratificar las observaciones de esta exploración inicial. No solo debe continuarse un análisis de cada uno de los componentes de los proyectos, sino que deben explorarse más en profundidad las relaciones entre variables, la consistencia/coherencia entre diversas partes de los proyectos, los lugares en los que son implementados, así como las dinámicas de relaciones entre organizaciones y entre ellas y otros agentes.

Este acercamiento es novedoso porque pone en cuestión formas de escribir proyectos, pero también de evaluar proyectos para financiar y para hacer seguimiento. Es un preámbulo al análisis de metodologías y beneficiarios de proyectos de paz que presentan características bien diferentes a los de desarrollo o a los proyectos sociales. Además, se continúa con el reto de desarrollar indicadores pertinentes para impactos en términos de paz que, si bien aparece en muchos relatos y correlatos, requiere na-

rrativas académicas con historias que evidencien la precisión que el tema requiere.

En general, dos observaciones de este trabajo deben resaltarse. De un lado, los proyectos son resultado de procesos, expectativas e incentivos generados dentro del ecosistema de cooperación. Del otro, esto lleva a prácticas internacionales (Agyemang, O'Dwyer & Unerman, 2019) en el sentido que se crean procesos generalizados, con lenguaje pertinente y deseable, así como formas de hacer las cosas, que permiten pensar que los proyectos no necesariamente satisfacen las necesidades más sentidas por las sociedades, sino las más viables desde el punto de vista de los que “debe hacerse” en el proceso de construcción social de lo internacional y de su relación con lo doméstico.

Además de los hallazgos, esta investigación debe entenderse como un esfuerzo metodológico de carácter mixto para acercarse al estudio de las dinámicas, agentes y realidades del ecosistema de cooperación internacional.

Entender que, en él, existen diversos agentes, con intenciones, preferencias y estrategias para conseguir los resultados deseados, puede contribuir a procesos en los que los recursos de cooperación internacional no solo superen una aproximación que tradicionalmente ha sido vertical y jerárquica, sino que, en últimas, cumplan el objetivo general de resolver problemas que atan a diversas sociedades a situaciones de pobreza, exclusión y violencia. Esa debe ser la intención.

7. Referencias

- Alonso, J., & Glennie, J. (2015). 2016 *Development Cooperation Forum Policy Briefs*. https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf
- Agyemang, G., O'Dwyer, B., & Unerman, J. (2019). NGO accountability: retrospective and prospective academic contributions. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32 (8), 2353-2366.
- Ayllón, B., Ojeda, T., & Bancet, A. (2013). *La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2014-03-12-DT27_CSS_Gobernanza.pdf
- Ayllón, B. & Surasky, J. (2010). *La cooperación sur-sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Libros de la catarata- Instituto Universitario de Desarrollo. Madrid.
- Bourdieu, P. (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Ediciones Akal S.A. Madrid.
- Castañeda, D. (2017). *La Unión Europea y la Construcción de la Paz en Colombia. Cómo la cooperación internacional puede apoyar la transición del conflicto armado a la paz*. Universidad de los Andes. Doi: 10.7440/2016.29.
- Cassetti, V. & Paredes-Carbonell, J. (2019). La teoría del cambio: una herramienta para la planificación y la evaluación participativa en salud comunitaria. *Gaceta sanitaria*, 34(3), 305-307.
- Escobar, J. y Cuervo, A., (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. En *Avances en Medición*, 6, 27-36.
- Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz en Colombia [El Fondo], (s. f.). <https://www.fondonuol.org/elfondo>
- Katzenstein, P. (ed.). (2022). *Uncertainty and Its Discontents: Worldviews in World Politics*. Cambridge University Press.
- Katzenstein, P. & Seybert, L. (eds.). (2018). *Protean Power: Exploring the Uncertain and Unexpected in World Politics*. Cambridge University Press.
- Malacalza, B. (2020). *Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: un campo de estudio en debate*. [https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/125/cooperacion_al_desarrollo_y_relaciones_internacionales_un_campo_de_estudio_en_debate/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/125/cooperacion_al_desarrollo_y_relaciones_internacionales_un_campo_de_estudio_en_debate/(language)/esl-ES)
- Marín, E., & Ruiz, P. (2017). *Cooperación y Academia: Una Relación Pendiente en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- McCloskey, D. (1998). *The Rhetoric of Economics*. University of Wisconsin Press.
- Ocampo, J. (ed.) (2015). *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A., CEPAL.
- Prado, J. (2015). *La Cooperación Internacional Para el Desarrollo. Acciones, desafíos, tendencias*. Catarata: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Reus-Smit, C. (2018). *On Cultural Diversity: International Theory in a World of Difference*. Cambridge University Press.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta moebio*, 41, 207-224. doi: 10.4067/S0717-554X2011000200006.
- Shiller, R. (2019). *Narrative Economics: How Stories Go Viral & Drive Major Economic Events*. Princeton University Press.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Universidad de La Salle.
- Tassara, C. (2013). *Teorías y prácticas de cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas: una mirada al diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Ediciones UNAULA.
- Vargas- Alzate, L. (2015). Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia las OCDE. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 33-68.

Anexo 1

Lista de variables por proyecto

DIMENSIÓN DE COMPOSICIÓN DE LOS PROYECTOS

project Número proyecto, diferente del código

eco_weight Peso ecosistema por proyecto

str_weight Peso estructura

fin_weight Peso temas financieros

form_weight Peso formalidades

geog_weight Peso geografía

ind_weight Peso indicadores y seguimiento

theo_weight Peso teoría

time_weight Peso tiempo

eco_place Puesto que ocupa ecosistema

str_place Igual que anterior pero en estructura

fin_place Igual que anterior pero en financiero

form_place Igual que anterior pero en formalidad

geog_place Igual que anterior pero en geografía

ind_place Igual que anterior pero en indicadores y seguimiento

theo_place Igual que anterior pero en teoría

time_place Igual que anterior pero en tiempos

dispersion Número de puestos que tiene entre todas las categorías. Más disperso es igual a 8.

freq_uno Cuántos en primer lugar

freq_dos Cuántos en segundo lugar

freq_3 Cuántos en tercero

freq_4 Cuántos en cuarto

freq_5 Cuántos en cinco

freq_6 Cuántos en seis

acum_1 Frecuencia acumulada entre los de primer puesto

acum_2 Frecuencia acumulada entre los de segundo puesto más los de primero

acum_3 Frecuencia acumulada entre los de tercero puesto más el anterior

acum_4 Frecuencia acumulada entre los de cuarto puesto más el anterior

DIMENSIÓN COMPOSICIÓN DEL TÍTULO

dimension Qué dimensión cubre el título: 1. Acuerdo 2. Conflicto 3. Económico 4. Político 5. Social o. N.D. (Se elige el tema principal)

beneficiaries1 Beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: 1. Campesinos. 2. Ciudadanos. 3. Estado 4. Excombatientes 5. Indígenas 6. Jóvenes 7. LGBT 8. Mujeres 9. Niños 10. Niñas 11. Adolescentes 12. ONG 13. Sindicatos 14. Víctimas o. N.D.

adjective1 Cualidades del beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: 0. ND 1. Campesinos 3. Del Estado (acá son víctimas del Estado). 5. Indígenas. 14. Víctimas. 15. Afrodescendientes

beneficiaries2 Beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: 1. Campesinos. 2. Ciudadanos. 3. Estado 4. Excombatientes 5. Indígenas 6. Jóvenes 7. LGBT 8. Mujeres 9. Niños 10. Niñas 11. Adolescentes 12. ONG 13. Sindicatos 14. Víctimas o. N.D.

adjective2 Cualidades del beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: 0. ND 1. Campesinos 3. Del Estado (acá son víctimas del Estado). 5. Indígenas. 14. Víctimas. 15. Afrodescendientes

beneficiaries3 Beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: 1. Campesinos. 2. Ciudadanos. 3. Estado 4. Excombatientes 5. Indígenas 6. Jóvenes 7. LGBT 8. Mujeres 9. Niños 10. Niñas 11. Adolescentes 12. ONG 13. Sindicatos 14. Víctimas o. N.D.

adjective3 Cualidades del beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: o. ND 1. Campesinos 3. Del Estado (acá son víctimas del Estado). 5. Indígenas. 14. Víctimas. 15. Afrodescendientes

beneficiaries4 Beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: 1. Campesinos. 2. Ciudadanos. 3. Estado 4. Excombatientes 5. Indígenas 6. Jóvenes 7. LGBT 8. Mujeres 9. Niños 10. Niñas 11. Adolescentes 12. ONG 13. Sindicatos 14. Víctimas o. N.D.

adjective4 Cualidades del beneficiarios 1, 2, 3 ó 4: o. ND 1. Campesinos 3. Del Estado (acá son víctimas del Estado). 5. Indígenas. 14. Víctimas. 15. Afrodescendientes

activity Tipo de actividad del proyecto. 1. Acceso 2. Acción integral 3. Apoyo salida campamentos 4. Asignación cupos 5. Asistencia técnica 6. Capacidad institucional 7. Comunicación & Pedagogía 8. Confianza 9. Construcción infraestructura 10. Desarrollo organizacional 11. Desminado 12. Empoderar 13. Encuentros víctimas - victimarios 14. Eventos 15. Participación en procesos 16. Prevención reclutamiento 17. Promoción y garantía derecho salud

total_beneficiaries Total de categorías mencionadas de beneficiarios

geogr_unit Unidad geográfica: Las generadas por conflicto (1). 2. Municipios 3. Regiones 4. Departamentos 5. Varios o. ND

DIMENSIÓN RETÓRICA DEL TÍTULO

total_words Número total de palabras

preposition Número total de preposiciones

adjective Número total de adjetivos

sustantive Número total de sustantivos

verb Número total de verbos

adverb Número total de adverbios

article Número total de artículos

conjunction Número total de conjunciones

what_estr Título dice qué se va a hacer

overwhat_estr Título dice sobre quién se va a actuar

where_estr Título dice dónde se va a desarrollar

type_word Tipo de primera palabra del título: 1. Artículo 2. Conjunción 3. Nombre general 4. Nombre propio 5. Preposición 6. Verbo en gerundio 7. Verbo en infinitivo

function_title Qué nos informa el título: 1. Actividad 2. Objetivo 3. Resultado 4. No es claro

specific Es o no específico. Binaria. Palabras ambiguas como acción integral, es no específico

end Incluye el fin último (pensando en marco lógico) del proyecto

colombia Menciona a Colombia como espacio de acción. Es decir, no claridad sobre dónde se desarrollará.

argot Número de categorías de terminología especializada

agreement Terminología especializada sobre el acuerdo

bureaucracy Terminología especializada sobre burocracia del acuerdo

zones_agreement Terminología especializada sobre zonas creadas por el acuerdo

posconflict Terminología especializada de pos-conflicto

peace Menciona construcción de paz, paz territorial y similares.

topic Tema específico del proyecto: 1. Acuerdo de paz 2. Agua & saneamiento básico 3. Construcción paz 4. Desarrollo local 5. Erradicación violencia 6. Fortalecimiento institucional 7. Indemnización 8. Minas 9. Posconflicto 10. Salud

DIMENSIÓN VARIABLES DEL PROYECTO

duration En meses

budgetest Presupuesto estimado

total_deptos Total departamentos de implementación

total_capitals Total capitales

total_mpios Total municipios no capitales

total_veredas Total veredas

total_corregimientos Total corregimientos

total_resguardos Total resguardos

total_ejecutores Total ejecutores en alianza.
No incluye soporte.

Geografía del decrecimiento ambiental. La experiencia mexicana en la resiliencia comunitaria frente al cambio climático^{i ii}

Geography of the Environmental Degrowth.
The Mexican Experience in Community Resilience Facing Climate Change

Chiara Vannucchi¹

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Artículo de Reflexión

Recibido: julio de 2022

Revisado: agosto de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autora

¹ Investigadora, Maestra en Ciencias de la Cooperación para el Desarrollo en la Universidad de Roma La Sapienza (Italia) y en Relaciones Internacionales en la Universidad del Norte de Barranquilla (Colombia), en el marco del Programa de Doble Titulación que existe entre las dos Universidades. Docente colaboradora del Departamento de Comunicación e Investigación social (CORIS) de la Universidad de Roma La Sapienza
Correo electrónico: ch.vannucchi@gmail.com
info@chiaravannucchi.it
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2904-7278>

Cómo citar:

Vannucchi, C. (2022). Geografía del decrecimiento ambiental. La experiencia mexicana en la resiliencia comunitaria frente al cambio climático. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 113-126
DOI: [10.21500/23825014.6021](https://doi.org/10.21500/23825014.6021)

 OPEN ACCESS



Resumen

El artículo analiza los principios del decrecimiento desde una perspectiva medioambiental, ubicando el fenómeno dentro de cosmovisiones ancestrales, que de alguna manera inspiran las acciones de los movimientos sociales que han surgido en América Latina como respuesta al fracaso del desarrollo. El decrecimiento se presenta como una alternativa para contrarrestar los efectos destructivos del llamado disturbio antrópico, que constituye una de las causas del cambio climático que está llevando a la devastación del planeta y a la pérdida de la biodiversidad y de los recursos ambientales. Una posible solución podría ser restablecer la relación recíproca que existe entre el ser humano y los ecosistemas de los que forma parte, para restablecer un intercambio respetuoso, tal y como nos enseñan los pueblos indígenas que protegen el planeta. El artículo pone un ejemplo de conservación del patrimonio natural y cultural a través de la lucha de los mixtecos de Pinotepa de Don Luis (Oaxaca, México), que son los únicos en el mundo que han conseguido mantener una tradición milenaria de tinción con el color púrpura, ya que tienen un método que no mata a la especie y les permite utilizar el recurso natural de forma sustentable a lo largo de los siglos. Hoy en día, esta tradición está amenazada de desaparición por los efectos del disturbio antrópico, el cambio climático y la sobreexplotación de la tierra debido al turismo inconsciente. De lo anterior se concluye que, el decrecimiento se presenta como una oportunidad alternativa para elegir un consumo que sea limitado en la cantidad, pero sustancial en calidad. Un reto que hay que asumir en un momento histórico decisivo en el que las alternativas al desarrollo convencional son más urgentes que nunca.

Palabras clave: Cambio climático; conservación ambiental; biodiversidad; Cooperación para el desarrollo; Desarrollo alternativo.

Abstract

The article analyzes aspects of degrowth from an environmental perspective, by situating the movement within the ancestral worldviews, environmental policies, and social movements, which have emerged in Latin America as a response to the failure of development. Degrowth is presented as a possible solution to counteract the destructive effects of the so-called anthropogenic disturbance as one of the causes of climate change, which is leading to the devastation of the planet and the loss of biodiversity, and environmental resources. A possible solution lies in re-establishing the reciprocal relationship, which exists between human beings and the ecosystems of which they are part, to re-establish a respectful exchange, as taught to us by the indigenous people, who protect the planet. The article sets an example of the conservation of natural and cultural heritage through the struggle of the Mix-

tecs of Pinotepa de Don Luis (Oaxaca, Mexico), who are the only ones in the world who have managed to maintain a millenary tradition of the dying technique with purple color, since they have a method, which does not kill the shellfish and allow them to sustainably use the natural resource over the course of centuries. Today, this tradition is threatened to disappear due to the effects of anthropogenic disturbance, climate change, and overexploitation of the land due to unconscious tourism. In this context, degrowth itself represents as an alternative opportunity to choose consumption, which is limited in quantity, but substantially in quality. A challenge to be taken up at a decisive historical moment when alternatives to conventional development are more urgent today than ever before.

Keywords: Climate Change; Environmental Conservation; Biodiversity; Cooperation for Development; Alternative Development.

1. Introducción

El Parque Nacional Huatulco es una Reserva de Biosfera MaB UNESCO.¹ Designada en 2006, la Reserva cuenta con 11.898 hectáreas y ocupa el territorio nacional bajo la autoridad administrativa de CONANP. El área, localizada en la región Sierra Madre del Sur, en la costa de Oaxaca, constituye el espacio geográfico donde se ha llevado a cabo la investigación.

El territorio actual de la región Sierra Sur y costa de Oaxaca ha sido parte de un área de intenso tránsito e intercambio cultural y comercial durante muchos años antes de la llegada de los conquistadores españoles a la zona. Eso ha generado prácticas culturales tradicionales que aún persisten entre la población indígena, como el caso del pueblo mixteco ñuu savi, de Pinotepa de Don Luis (Distrito de Jamiltepec), donde radican los tintoreros del caracol púrpura.

Los tintoreros aprovechan el recurso natural de forma única y sustentable, ya que pintan las fibras textiles sin matar el molusco. Este conocimiento representa el patrimonio cultural más importante de los pueblos originarios y es el ejemplo más sorprendente de una respetuosa relación entre el hombre y el medio ambiente.

Esta investigación es un primer tentativo de definir la geografía del decrecimiento ambiental en México, es decir, constatar la existencia del decrecimiento en el espacio geográfico de la región mexicana a partir de la temática ambiental, con el fin último de trazar un mapa de todas aquellas realidades “resilientes” que buscan alternativas al desarrollo convencional y a la inconsciente respuesta del crecimiento económico frente a las problemáticas ambientales.

La geografía es la ciencia que tiene como objeto el estudio, la descripción y la distribución de los diversos fenómenos de la tierra en la configuración de su superficie y en la distribución espacial de los diversos fenómenos, en relación con el mundo animal y vegetal, con la vida humana y sus sociedades, y con el uso de los recursos naturales por parte del hombre.

¹ Las Reservas de Biosfera son áreas de ecosistemas terrestres, costeros o marinos, o una combinación de estos, reconocidos internacionalmente dentro del Programa MAB. El Programa de la UNESCO para el Hombre y la Biosfera (MAB) se lanzó en 1971 con el objetivo de promover la investigación interdisciplinaria, la capacitación y la comunicación en el campo de la conservación de los ecosistemas y el uso racional de los recursos naturales. Las Reservas de Biosferas son mucho más que solo áreas protegidas, ya que están diseñadas para promover y mantener una relación equilibrada entre el hombre y la naturaleza.

El concepto de ambiente hace referencia a la naturaleza transformada por la actividad humana. En la definición de [Bocco y Urquijo \(2013\)](#):

el ambiente es en principio social, y ello lo distingue de otros, tales como el ecosistema, bioma o geosistema, los cuales hacen una valoración del estado de la naturaleza a razón de un cambio por intervención, degradación, contaminación o regeneración, a partir de posturas analíticas fundamentalmente biofísicas (p. 84).

Las ciencias ambientales analizan el medio físico en su relación con el ser humano; en un sentido más amplio, el objeto de estudio de la geografía se refiere al espacio de fenómenos sociales y naturales. La geografía desempeña un papel central en las problemáticas sociales, por lo que es apropiado considerar un enfoque holístico de la disciplina en el análisis *sociedad-naturaleza*, como ya postulado por Friederich Ratzel (1914) en la denominada *antropogeografía*. La integralidad *sociedad-naturaleza* es considerada a partir del análisis del espacio como “el resultante del modelado realizado por los fenómenos de la naturaleza y por la actividad y pensamiento de los grupos sociales” ([Bocco & Urquijo, 2013, p. 80](#))

Cabe destacar también la contribución del geógrafo francés Paul Vidal de La Blache, cuyo pensamiento puede ser sintetizado en seis puntos principales ([Delgado, 2009, p. 9-11](#)):

- 1) la Tierra es un organismo diverso, cuyas partes están conectadas unas con otras; 2) todos los fenómenos están relacionados entre sí y en todas las escalas; 3) las leyes biológicas y físicas que rigen la Tierra se combinan en regiones y se modifican de acuerdo con los contextos particulares; 4) la combinación de factores resulta en diferentes medios a los que el ser humano se adapta en competencia y asociaciones; 5) el ser humano modifica el entorno, y su capacidad transformadora es proporcional a su grado de civilización y 6) la ciencia geográfica es unitaria, y lo particular no se puede desligar del conocimiento general.

En el marco investigativo actual, la geografía está estrechamente vinculada con la cuestión ambiental. El enfoque ambiental de la geografía aparece desde

sus orígenes como campo disciplinario, pero hoy día la coyuntura actual requiere que la geografía reformule sus objetivos y contenidos de investigación teniendo en cuenta las problemáticas espaciales contemporáneas caracterizadas por cambios globales - no solo climáticos-, y las respuestas postuladas a nivel local y mundial ([Bocco & Urquijo, 2013](#)).

En este contexto, surge la necesidad de hablar de una *geografía del decrecimiento ambiental*; pero, más allá de alimentar la especulación teórica y del lenguaje, esta investigación no pretende definir un nuevo ámbito de la geografía o del decrecimiento, sino proponer un énfasis para trazar un mapa territorial de aquellas acciones identificadas como decrecimiento, a partir de la temática ambiental.

Temas clave hoy son los riesgos, la vulnerabilidad, la biodiversidad, la distribución territorial, la planificación y uso de suelo, el acceso a los recursos y el manejo de los mismos, entre otros. El decrecimiento con un enfoque ambiental se presenta entonces como una propuesta integradora para reflexionar sobre modelos alternativos de desarrollo orientados a establecer una relación simbiótica entre el ser humano y la naturaleza. En este contexto, el decrecimiento establece un esfuerzo interdisciplinario por matizar los márgenes entre los campos socioculturales, económicos y biofísicos, contribuyendo a la organización del flujo de los diferentes componentes de la investigación para enfrentar las problemáticas ambientales desde la perspectiva de una gestión ambiental resiliente y sustentable.

Si bien existe creciente reconocimiento de los diferentes impactos al entorno medioambiental de México y de la región latinoamericana, las políticas de desarrollo sustentable y las respuestas ofrecidas por los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales parecen promover de manera constante un modelo que promueve “*sostener lo insostenible*” ([Fournier, 2008](#)).

Al prometer reconciliar el crecimiento con el medio ambiente a través de diferentes y camaleónicas formas de desarrollo, seguimos sin cuestionar el

principio del crecimiento interminable y agotador que ha causado la destrucción ambiental de varias zonas del país y de la región.

Se habla de desarrollo sustentable para sostener el desarrollo, sin considerar cómo eso afecta a la sustentabilidad de la cultura o de la naturaleza. Pero si nos fijamos bien, no es el desarrollo que debe ser sustentable, ya que ese modelo de desarrollo que se ha puesto en marcha hasta hoy en día es lamentablemente insostenible; inclusive, las respuestas ante las problemáticas ambientales, de la resiliencia y del cambio climático (Rueda & Vargas, 2021), no se encuentran en los principios del desarrollo, sino en los principios de una relación mutua y equilibrada del ser humano con su entorno natural.

En este contexto, las alternativas basadas en las críticas del crecimiento, y en particular las formas de aplicación del decrecimiento, pueden proponer interesantes geografías territoriales para modelos alternativos de desarrollo.

El objetivo de esta investigación es explorar y dar cuenta del decrecimiento que existe en el Estado mexicano de Oaxaca a través de la documentación de algunas prácticas locales y políticas ambientales que se mueven con los principios del decrecimiento, es decir, que se desligan de las variantes de desarrollo y siguen un camino propio, alternativo al patrón del crecimiento económico.

La investigación proporciona una breve reseña de un decrecimiento que va más allá de la teoría, ubicando el movimiento dentro de cosmovisiones, políticas ambientales y movimientos sociales que existen en México – en el contexto territorial de la costa oaxaqueña – y que pueden ser identificadas como alternativas capaces de detener y, en el mejor de los casos deseados, revertir los procesos que son dañinos para el medioambiente.

Los resultados de esta investigación demuestran que el decrecimiento es un debate europeo, surgido como solución por parte de aquel lado del mundo donde los mismos problemas se han generado; mientras que en México – y se supone que también en to-

das aquellas regiones del mundo donde sobrevive la sabiduría ancestral – el decrecimiento ya existe y está siendo actuado por movimientos sociales, prácticas y culturas que rechazan el espejismo del crecimiento económico y del desarrollo en todas sus máscaras.

El estudio aquí presentado ofrece un punto de partida para considerar la existencia del decrecimiento en la *acción* y, por lo tanto, probar la eficacia de sus principios y el potencial de su implementación en políticas públicas de gobernanza ambiental.

Es además una ocasión para invitar a los investigadores activos en México a ubicar las formas de aplicación del decrecimiento, para contribuir a componer el mapa que traza la geografía territorial del decrecimiento en la región.

2. El pluriverso² del decrecimiento

El decrecimiento expresa una aspiración que no puede ser encerrada en una definición simple y de carácter universal. Es más bien un marco en que coinciden diferentes líneas de pensamiento, imaginarios y propuestas para *actuar*. Esa versatilidad es su fortaleza.

El decrecimiento es un *pluriverso* de formas de concebir la vida, que rechaza la ilusión del crecimiento y propone una repolitización del debate público, hoy colonizado por el lenguaje economicista. Es una crítica a la economía del crecimiento, asumiendo la hipótesis de que podamos “vivir bien con menos y en común” (Esteva, 2018).

En las palabras de Yesid Carvajal Escobar y Badi Mina Viveros:

“El decrecimiento, como marco de pensamiento político, económico y social, promueve la disminución regulada y controlada de la producción económica, con el fin de constituir una nueva relación de equilibrio entre sociedad y naturaleza”.

El decrecimiento propone descolonizar el imaginario colectivo de la ideología que promueve el

² Esta expresión ha sido acuñada con referencia a la reciente publicación de Ashish Kothari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria, Alberto Acosta (editores) (2019), *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*. Nueva Delhi: Tulika Books and AuthorsUpFront.

crecimiento económico como única alternativa para que la mayoría de la población mundial pueda vivir mejor. Como sugerido por Giorgos Kallis y el Colectivo *Recerca i Decreixement* (2018), el decrecimiento:

no es lo mismo que recesión. Es la posibilidad de poder lograr la prosperidad sin crecimiento económico, que podamos lograr un mundo mejor viviendo de una forma simplemente diferente. En otras palabras, podemos tener trabajos de calidad sin la necesidad de un crecimiento infinito. Sostener un Estado del bienestar sin que la economía se haga más grande cada año. Aumentar la equidad y eliminar la pobreza sin tener que acumular más y más dinero cada año. (p. 383)

En una de las diez propuestas de políticas públicas elaboradas con una visión *decrecentista*, el Colectivo (2018) invita a “apoyar el desarrollo de las energías renovables a pequeña escala, descentralizadas y bajo control local y democrático, en vez de macroestructuras concentradas y masificadas bajo control empresarial” (p. 386).

En algunos países, definidos por la doctrina convencional “Sur global”, la expansión de megaproyectos de energía renovables causa efectos contrarios, generando conflictos por la soberanía de territorios rurales que, en la mayoría de los casos, se traducen en la privatización de territorios indígenas y campesinos, con consecuente desplazamiento forzado de las comunidades locales y efectos devastadores para el paisaje natural.

En este contexto, cabe destacar el ejemplo de México donde, para justificar la transición energética, se han generado cambios del uso del suelo con efectos irreversibles para la población local (humana y animal), y la destrucción de hectáreas de territorios indígenas con el fin de favorecer la construcción del corredor de energía eólica.³ El uso de recursos renovables aplicado con el imperativo del crecimiento económico sigue el mismo patrón destructivo de la naturaleza, aunque disfrazado de buenas intenciones por parte de los países del “Norte global”. Estos países

³ El ejemplo ilustra el caso del Corredor eólico del Istmo de Tehuantepec: el megaproyecto, por el cual participaron varias empresas transnacionales, ha generado un largo conflicto en la región (Ávila Calero & Sorman 2018).

disfrutaban de los “beneficios verdes” en forma privada, espoliando las tierras a las comunidades locales que no reciben los mismos beneficios que genera la producción de energía renovable en sus propios territorios. ¿Acaso esto no se parece mucho al mismo ciclo de desigualdad y explotación de recursos ya experimentado en la época colonial?

Un proyecto de transición energética, puesto que ofrezca soluciones parciales a la crisis climático/energética, no es capaz de solucionar la cuestión ambiental hasta que no sea acompañando de una transformación en los modelos de consumo y de manejo de los recursos a todos los niveles—económico, social y cultural (Ávila-Calero & Sorman, 2018).

2.1 El decrecimiento en América Latina

En Latinoamérica es asumido que el decrecimiento es un debate europeo (Ávila-Calero & Pérez-Rincón, 2018) “que surge como una preocupación intelectual y política ante los aspectos destructivos de la modernidad occidental” (p. 16).

En la región han estado floreciendo numerosas corrientes de pensamiento y acción que se desligan de todas las variantes de desarrollo y buscan un camino propio (Esteva, 2108). Las propuestas teóricas y políticas del decrecimiento están en línea con los esfuerzos que, desde América Latina, se promueven para *repensar* el desarrollo.

Desistir al proyecto de desarrollo basado en el crecimiento económico constituye la posibilidad de abrir espacios para recuperar conocimientos millenarios tradicionales y construir otros *proyectos de vida* que tejen nuevos lazos entre economía, sociedad y naturaleza (Toledo & Barrera-Bassols, 2009).

Arturo Escobar es uno de los primeros eruditos en cuestionar el significado real del concepto de desarrollo. Junto con Sachs e Illich, siguió el pensamiento de Foucault y Habermas para disipar un mito y revelar los prejuicios que permitieron que ese concepto se estableciera en los Estados Unidos y Europa, para luego ser transmitido al resto del mundo por las políticas de la Organización de las Naciones Unidas, en cuatro décadas de fracaso.

Aquellos que realmente se han desarrollado, enriqueciéndose y acumulando poder, son precisamente aquellos países posicionados en la primera fila, que se consideran los más avanzados, los más privilegiados en términos de estructura económica, social y política, como ejemplos válidos para aquellos pueblos que llegaron tarde en “evolucionar” de la manera occidental. Por lo tanto, aquellos lugares en el mundo donde la estrategia capitalista ha sido importada en la ilusión de lograr el desarrollo, ahora se encuentran en el desierto ecológico y la miseria. Todo esto no solo ha socavado el contexto económico y ambiental, sino que ha puesto a prueba la supervivencia de las diferentes raíces históricas y culturales (Vannucchi, 2014).

El pensamiento de Escobar (1996) ofrece una oportunidad para reflexionar sobre las posibilidades alternativas a la ideología del desarrollo, así como las opciones interpretativas del término “desarrollo” que se derivan de las lenguas no contaminadas; el suajili africano o el maya guatemalteco, por ejemplo, lo comparan con la idea de “despertar con acción” y, en este sentido, la acción colectiva de los movimientos sociales sería una opción viable, como un despertar consciente de la participación popular.

Los pueblos, sin olvidar sus propias raíces, pueden asimilar el progreso de la manera más apropiada para sí mismos, de la misma forma en que los nativos adoptaron el hierro y otras prácticas utilizadas por los conquistadores. En la asimilación, lo importante es preservar el componente humano que es la base de la relación entre el hombre y su entorno natural.

Cuestionar el desarrollo y no aceptarlo como la única respuesta es una necesidad vital para esa parte del mundo “dependiente”, donde están en juego la autonomía, la personalidad, la cultura, las bases productivas y la cosmovisión que los caracteriza como seres humanos y pueblos dignos del mejor futuro (Vannucchi, 2015).

Parafraseando a Arturo Escobar, la visión del decrecimiento como alternativa posible frente a la lógica capitalista y destructiva, no concierne exclusivamente a una búsqueda romántica de al-

gunos teóricos académicos, sino que constituye un objetivo real de algunos movimientos sociales que expresan la voz y la voluntad de las personas. La estrategia de estos grupos se inspira en una fuerza transformadora que se mueve en defensa de la diversidad cultural y define las necesidades y oportunidades económicas en términos que no son estrictamente rentables y de mercado.

Los movimientos sociales, las políticas ambientales y las cosmovisiones consideradas en esta investigación, apuntan a una estrategia política compartida para la defensa del medio ambiente, de la cultura y de las identidades vinculadas a un lugar específico. Las propuestas de estos movimientos enfatizan el control local de los recursos naturales y la suspensión de megaproyectos de desarrollo y subsidios para actividades de capital que están destruyendo el patrimonio natural y cultural del planeta.

2.2 El decrecimiento en México

Durante milenios, los pueblos indígenas de México han formado y han sido moldeados por los paisajes en los que han vivido, protegiendo y conservando los recursos naturales para las generaciones futuras, a la vez que los gestionan para sus necesidades en el presente. Sin embargo, en los últimos siglos, estas tierras y sus pueblos se han enfrentado a amenazas del desarrollo que han afectado muy duramente sus *modus vivendi* y minado la sobrevivencia de sus tradiciones y culturas milenarias.

La sabiduría indígena ha aprovechado por milenios los recursos naturales de una forma consciente y sustentable, y por lo tanto es muy importante retomar estos conocimientos para lograr reequilibrar los efectos destructivos de la acción humana sobre el medio ambiente.

En los años ochenta, de la transformación de esas prácticas muy antiguas, surgió un movimiento de ideas y experiencias que se tradujeron en la creación de una economía popular, social y solidaria. Aunque se trate de una creación latinoamericana, hoy día el fenómeno que le corresponde es mundial (Esteva, 2018).

La economía popular, social y solidaria es una realidad que existe en México, con una ingente variedad de actitudes y prácticas muy antiguas que el capitalismo y las instituciones internacionales consideran *anomalías* que deben eliminarse, o áreas que deben modernizarse e incorporarse al patrón del desarrollo y de la formalidad capitalista (Esteva, 2018).

Esas formas de permanencia arraigadas en el llamado *sector informal* constituyen otras opciones para enfrentar los problemas de subsistencia de los sectores marginados, mediante una economía que produce fuentes alternativas al capital.

En este contexto, el decrecimiento se erige como un cambio de rumbo para construir un nuevo marco de pensamiento económico, político y social, y rescatar los principios y valores de las culturas indígenas tradicionales.

Además, las prácticas que promueven los sistemas productivos tradicionales mexicanos y, más en general, los que existen en toda Latinoamérica, producen una mayor resiliencia ante eventos climáticos, menos vulnerabilidad y mayor sostenibilidad a largo plazo, convirtiéndolas en ruta a seguir para incrementar la productividad y la llamada “sostenibilidad fuerte” (Carvajal-Escobar & Viveros, 2018).

3. La resiliencia comunitaria en la gobernanza ambiental: para una conservación participativa del paisaje y de la cultura en México.

Con el término *resiliencia* se indica la capacidad de hacer frente de manera positiva a las adversidades, de reorganizar la vida de uno ante las dificultades, de reconstruirse sin alienar la propia identidad.

La mayoría de las agencias e instituciones liberales postulan la resiliencia como propiedad fundamental que deben poseer los pueblos y los individuos en todo el mundo con el fin de demostrar sus capacidades para vivir con el peligro (Evans & Reid, 2014).

En la actualidad, el concepto de seguridad no simplemente adopta forma de peligro, sino que se plasma en un nuevo ideal de resiliencia.

Esta interpretación abre el camino a la especulación ideológica y a varias contradicciones acerca del concepto de resiliencia, que ha sido ampliamente criticado por ser la encarnación del pensamiento neoliberal (Evans & Reid, 2014).

En el ámbito de esta investigación, se considera la resiliencia en su acepción positiva como característica propia de aquellas comunidades que luchan sin rendirse para perdurar, es decir, que buscan la forma de sobrevivir frente a las adversidades y a los cambios globales – no solo climáticos, que los afectan –.

Se habla de cambio climático haciendo referencia a una variación en el estado del tiempo atmosférico o en su variabilidad, con una persistencia de la misma durante un período prolongado, que abarca decenios o siglos. El cambio climático puede ser consecuencia de procesos naturales de tipo endógenos o de cambios procedentes de causas exógenas, es decir, cambios antropogénicos persistentes en la composición atmosférica, debidos a diferentes actividades. Ese fenómeno es también conocido como disturbio antrópico, e indica los impactos de las acciones humanas sobre el medio ambiente.

El disturbio antrópico afecta los ciclos y los procesos físicos, químicos y biológicos esenciales para la vida en el planeta. Las alteraciones de estos ciclos provocan un aumento de gases de efectos invernaderos (GEI), la disminución del oxígeno libre y el deterioro de la calidad del aire, además de contribuir a la pérdida de biodiversidad y de los medios de subsistencia. Tales alteraciones son debidas sobre todo a la utilización de combustibles fósiles, a la deforestación y a los procesos agrícolas e industriales.

La desertificación, la deforestación y eventualmente los procesos de calentamiento global son, en gran medida, el resultado de las acciones inducidas por el hombre para maximizar el beneficio económico a un elevado costo ambiental (Vitousek et al., 1997).

Como resultado, se ha documentado que la pérdida del capital natural y su consecuente impacto en el capital cultural son sin precedentes, y sobre todo en las regiones tropicales, donde hay una conversión

de vegetación oriunda a terreno antropogénicos de tres a cuatro veces mayor que en regiones templadas (Vitousek et al., 1997).

Hoy en día, el control de las grandes fábricas de alimentos está concentrado en aquellos países que reciben la mayoría de los beneficios económicos de la cadena agroalimentaria: Estados Unidos, Canadá, Europa, Corea del Sur y China. Sin embargo, los daños del clima están siendo asumido principalmente por los sectores más empobrecidos de la sociedad: campesinos, pequeños productores y minorías étnicas, para quienes el clima es “*un factor fundamental y determinante en la producción*” (Carvajal-Escobar & Viveros, 2018).

Los países industrializados basan su estabilidad económica y social en desarrollo tecnológico, mientras que los países donde se encuentra la mayoría del capital natural mundial - lamentablemente deteriorado - basan su existencia en los bienes y los servicios ambientales.

En la actualidad, la sociedad global tiene que estar más consciente de que la conservación de la biodiversidad, es decir, el capital natural, cultural y sus bienes y servicios ambientales, son un elemento clave para el desarrollo de los países y el nivel de bienestar de la población.

Hay una reciprocidad causal entre la degradación ambiental y la pobreza. Las amenazas ambientales a nivel global socavan la base de recursos naturales desde los cuales dependen casi millones de personas en el mundo para su subsistencia, la mayoría de estos son los pobres que viven en ámbitos rurales (Lucatello & Zortea, 2016). La vulnerabilidad ambiental puede minar los esfuerzos para reducir la pobreza y, por lo tanto, la reducción de la pobreza está vinculada a una correcta gestión ambiental en todos los niveles, tanto en lo local como en lo global (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2002).

Para contrarrestar el efecto del disturbio antrópico, los estudios de las ciencias biológicas buscan

alternativas que reviertan los procesos que detonan el desequilibrio actual, proponiendo la estrategia de la conservación como alternativa de manejo de los recursos naturales.

En México, entre las alternativas más poderosas para contrarrestar el efecto del disturbio antrópico, estos estudios han previsto la creación de una red de Áreas Naturales Protegidas (ANP), bajo la dirección de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). No obstante, los procesos de pérdida dentro y fuera de las ANP siguen vigentes, y por lo tanto la conservación ha sido reacuada como una estrategia de reducción de la pobreza y manejo de los recursos naturales. En el caso de estudio considerado por esta investigación, muy a menudo esta estrategia se estructura combinando la ciencia biológica con las prácticas y los conocimientos tradicionales locales.

Entre las estrategias de conservación *participativa*, cabe destacar el Programa para el manejo de las Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC). Las ADVC han sido originadas en el marco de las opciones para disminuir la pobreza y contribuir al desarrollo armónico de las comunidades indígenas y campesinas en México. Las ADVC están establecidas mediante certificado, y reconocen las iniciativas de los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, en destinar voluntariamente los predios de su propiedad y sus recursos a acciones de conservación.

La CONANP – como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), encargado de la Administración de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) – es quien se encarga de validar los procesos de certificación de las ADVC; los campesinos e indígenas se reúnen en asamblea y llegan a consensos para entrar o declinar la certificación de sus tierras.

La certificación es una herramienta que ayuda al propietario al manejo de ANP; CONANP participa respaldando la conservación voluntaria como fedatario de políticas, criterios y acciones que el propietario/promotor propone para realizar proyectos productivos.

De igual manera, las normas, reglamentos y acuerdos para la conservación de las ADVC, tienen que ser discutidas y asumidas por todos los pobladores de las comunidades. A tal fin, es necesario difundir la información, fomentar la organización y favorecer las visiones de desarrollo comunitario (Quiroz, 2021) entre los campesinos e indígenas, en un proceso continuo de construcción de confianza y participación.

La efectividad de las políticas públicas está estrechamente vinculada a un intercambio de experiencias entre las comunidades locales, la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Combinando los aspectos verticales y horizontales de las funciones de la sociedad civil, se pueden generar políticas públicas efectivas para la protección del medio ambiente, que permitan la implementación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y, por ende, una disminución de la pobreza.

Los esfuerzos de conservación que derivan del trabajo conjunto de las comunidades locales y las instituciones de gobierno, se traducen en los Programas de conservación y manejo sustentable de los recursos naturales de las ANP, para lograr resultados con acciones locales desde abajo y desde arriba.

4. La tradición mixteca de los tintoreros del caracol púrpura, patrimonio natural y cultural de México.

El ejemplo más claro del esfuerzo para evitar la pérdida de biodiversidad y preservar la relación simbiótica entre hombre y naturaleza, es el valor que la tradición mixteca le confiere al caracol púrpura (*Plicopurpura pansa*), aprovechando desde siglos de un recurso natural de forma sustentable, es decir, sin destruirlo o agotarlo.

El reconocimiento al uso racional que los indígenas mixtecos ñuu savi le dan a la tinta del caracol púrpura, es icono de la conservación y de la estrecha relación entre hombre y naturaleza.

Los ñuu savi, “el pueblo de la lluvia”, han combinado sus costumbres ancestralmente con el ciclo biológico del caracol, el cual se distribuye en la zona costera del Parque Nacional Huatulco, mientras que ellos radican en la zona de la sierra, en Pinotepe de Don Luis.

En temporada de secas, los tintoreros de Pinotepe de Don Luis migran más de 300 km para utilizar la tinta del caracol y, sin matarlo, tiñen los hilos de algodón. Sucesivamente, en temporada de lluvias, los hombres siembran en el campo y las mujeres confeccionan a mano prendas de vestir con el hilo teñido de color púrpura; mientras tanto, en el mar, los caracoles púrpuras se reproducen y desovan, repitiendo así su ciclo biológico y el ciclo del ritual indígena por miles de años.

Para los mixtecos, la tonalidad púrpura tiene un significado emblemático relacionado con la fertilidad, la fuerza, el poder y la muerte, por lo que constituye una componente esencial de la identidad ñuu savi, arraigada en un valor cultural que define y organiza la entera vida de la sociedad mixteca que radica en Pinotepe de Don Luis.

Este proceso de teñido prehispánico podría desaparecer: solo quedan quince tintoreros que aún practican esa antigua tradición y luchan por su resiliencia, enfrentándose cada día con el complejo reto del rescate cultural y los valiosos esfuerzos de conservación de la especie.

Esta práctica milenaria está en riesgo de extinguirse sobre todo porque la especie del caracol púrpura está amenazada por el cambio climático, además de los impactos del turismo y de la pesca. Esta singularidad cultural y el estado biológico de su población la sometieron a una protección especial a partir de 1994, según la Norma Oficial Mexicana NOM 059⁴, y continúa con el mismo estado, según a la NOM 059-2010. Además, el caracol púrpura está listado entre las 372 especies prioritarias que ofrecen oportunidades para alcanzar mayores esfuerzos de conservación⁵. Recientemente, su unicidad y su expresión de la cultura mixteca se han incorporado como rasgo cultural icónico, en el espíritu del Programa MaB de la UNESCO y de la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional – RAMSAR.

⁴ En este documento aparece con su nombre científico anterior: Púrpura patula pansa.

⁵ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

En las costas de Oaxaca el caracol púrpura ha sido explotado por varios grupos étnicos (chontales, huaves, nahuas y zapotecos), sin embargo, son los mixtecos de Pinotepa de Don Luis quienes han ejercido la actividad en las bahías de Huatulco de manera sustentable, razón para lo cual esta práctica todavía existe y está permitida en la zona, aunque se trate de una ANP. Cabe recordar que, a mediados de los años ochenta, la compañía japonesa “Púrpura Imperial” ejerció una explotación industrial que redujo significativamente la abundancia de caracol púrpura en la costa de Oaxaca. A raíz de una denuncia por parte de la comunidad de los tintoreros, el Gobierno federal prohibió la explotación de la especie a nivel industrial (Secretaría de Gobernación, 1988) y actualmente la tinción del caracol debe realizarse respetando el acuerdo entre secretarías de 1988⁶ que regula esta actividad. Con base en este acuerdo, los tintoreros mixtecos ñuu.savi son las únicas personas que pueden extraer el caracol, ya que tienen un permiso especial

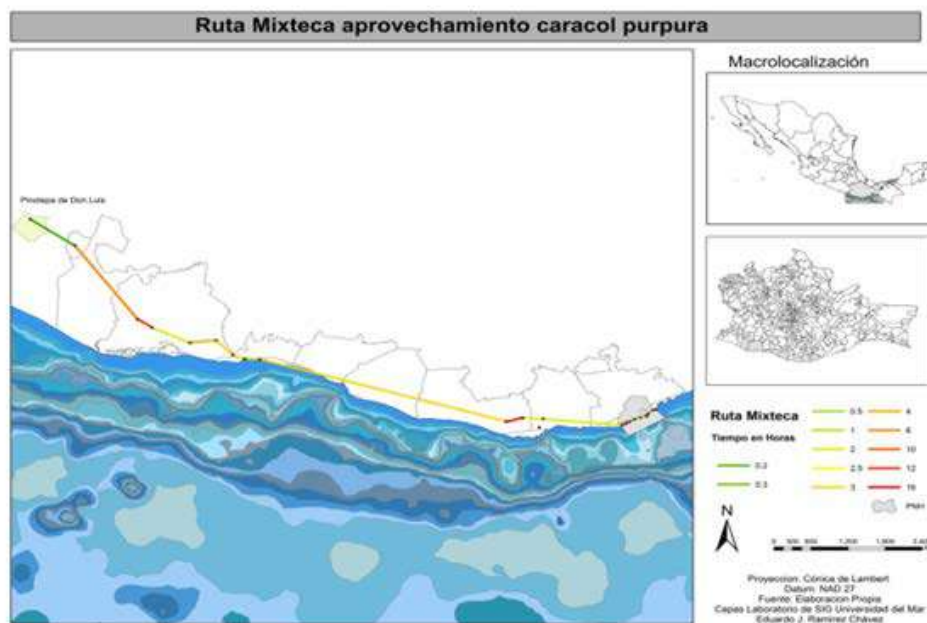
como una unidad de manejo extensiva para llevar a cabo la práctica de ordeñar el caracol para teñir los hilos de algodón; las madejas de algodón así teñidas, serán luego transferidas a su comunidad en Pinotepa de Don Luis, donde las mujeres las recibirán para la elaboración de textiles. Con el hilo púrpura, las mujeres mixtecas tejen en telares de cintura sus ropas tradicionales, llamadas *pozahuanco*, así como servilletas, blusas, faldas, diademas, rebozos y otras prendas típicas de la cultura mixteca.

Es importante tener presente que la actividad de extracción del tinte se realiza aproximadamente a unos 350 km de distancia, y que antes se realizaba la ruta caminando desde las veredas de la Sierra hacia los acantilados de la costa, en un místico recorrido que conectaba los paisajes de las montañas con el mar.

Hoy en día, los tintoreros recorren la ruta que los lleva hacia el mar en camiones, ya que el paisaje se ha ido transformando, moldeado por carreteras transitadas por todos tipos de transportes terrestres. Recorrer la ruta caminando hoy se ha vuelto cada vez más inseguro e inconveniente; estos cambios generan nuevos gastos económicos para los tintoreros, que a veces limitan sus posibilidades.

⁶ Diario Oficial de la Federación (30/03/91988): “Acuerdo Intersecretarial que regula el desarrollo, conservación y aprovechamiento de la especie de la fauna marina denominada caracol Púrpura pansa, en beneficio de los núcleos de población que tradicionalmente lo han explotado y dispone las medidas necesarias para la preservación de las costumbres y tradiciones derivadas del aprovechamiento del propio molusco”.

Gráfica 1.



Fuente: Archivo del Parque Nacional Huatulco.

Actualmente, los tintoreros del caracol púrpura de Pinotepa de Don Luis están organizados en una Cooperativa que les permite aplicar para fondos en proyectos de conservación, que son elaborados por la comunidad en conjunto con el apoyo técnico y financiero del Parque Nacional Huatulco y de la CONANP.

En 2015, el líder de los tintoreros, Mauro Habacuc Avendaño Luis, ha recibido el Premio Nacional de Conservación por los esfuerzos que desde años lleva a cabo junto al PNH en el uso sustentable de este recurso natural.

Durante el periodo de realización del presente estudio, se han utilizado instrumentos de conocimientos científicos-biológicos y antropológicos-sociales, privilegiando un enfoque holístico en la metodología de la investigación que ha permitido individualizar las necesidades, ambas de la comunidad y de la institución de gobierno encargada en el área del PNH, a partir de las cuales se ha elaborado una proyecto para contribuir a los esfuerzos de conservación de la especie y al rescate cultural de la tradición indígena mixteca.

Combinando los enfoques de ciencias naturales y de las ciencias sociales, la propuesta ha sido estructurada sobre la base del trabajo hecho junto a la comunidad local y a la dirección del PNH, a través de reuniones de grupo focales y de la metodología de la observación participante.

A partir de los resultados, analizados en el marco de los aspectos fundamentales que moldean la vida social de los ñuu *savi* y de las prioridades establecidas por las políticas ambientales del PNH, se ha definido un proyecto cuyos objetivos principales son la conservación de la especie y el rescate cultural de la tradición indígena mixteca.

El proyecto *Conservación del patrimonio natural y cultural de la región Sierra Sur y Costa de Oaxaca* ha sido incorporado en el *Programa de conservación y rescate cultural del caracol púrpura* del Parque Nacional Huatulco.

El proyecto se inspira en los principios del decrecimiento y constituye una valiosa oportunidad para

implementar la visión *decrecentista* dentro de políticas públicas de conservación y manejo sustentable de los recursos naturales.

5. Conclusiones

Un nuevo camino para el futuro: restaurar y recuperar la relación simbiótica entre los seres humanos y la naturaleza.

Estamos enfrentando un periodo histórico en el que somos cada vez más conscientes de que no podemos avanzar por el mismo camino, ya que el actual es un camino que pone en peligro la supervivencia del planeta.

Somos testigos de una coyuntura en que la destrucción ambiental va acompañada a las atrocidades en las relaciones sociales. La mayoría de las frustraciones, perversiones y enfermedades que tenemos como especie son debidas al hecho de que hemos perdido el contacto con la naturaleza, por lo cual tenemos que restaurar esa preciosa y valiosa relación entre la especie humana y la naturaleza, dejar de pensar en el ser humano y la naturaleza como dos elementos divididos. El ser humano hace parte de la naturaleza, *es* la naturaleza.

A pesar del amplio debate acerca de la sostenibilidad y del desarrollo sustentable, de todos los informes publicados por las organizaciones internacionales y las instituciones de gobierno, cabe destacar lo imprescindible que es la relación simbiótica entre la humanidad y la naturaleza: todos los planes y programas que sean sociales, políticos, económicos, ambientales, todos ellos tienen que incluir acciones para valorar y restaurar esta preciosa relación de reciprocidad.

Ambiente, sociedad y pobreza están interconectados. La educación a todos los niveles para el respeto del medio ambiente favorece y fortalece la salvaguardia del entorno natural y de la biodiversidad cultural y, por ende, genera una disminución de la pobreza y un mejoramiento de las condiciones de vida de todos los seres humanos.

Existe una reciprocidad causal entre la degradación ambiental y la pobreza; por lo tanto, es esencial

vincular las políticas públicas de protección ambiental con las estrategias para combatir la pobreza, en una visión que abarque lo local y lo global.

Los esfuerzos a nivel local se pueden traducir en políticas públicas exitosas para la protección del medio ambiente y la restauración de la estrecha relación entre hombre y naturaleza, creando condiciones de vida digna en un entorno saludable, para sustentar y lograr reducir la pobreza en el largo plazo.

Mensaje para los héroes del presente

Conferimos valores económicos a elementos de la naturaleza que en la realidad no tienen valor económico, sino simbólico. Solo transformando el discurso economicista y retomando el carácter simbólico y sagrado de la naturaleza, será posible revertir la tendencia actual e implementar el decrecimiento a partir de un cambio que es sobre todo personal, no solo gubernamental. Estamos acostumbrados a que “del alto” nos indiquen “quehacer” y esperamos como el maná que cae del cielo a que llegue el momento justo para empezar el cambio. Pero el mejor momento es aquí y ahora. Y es más urgente que nunca.

El decrecimiento puede ser el nuevo camino en la urgente respuesta al cambio climático y otras problemáticas ambientales. Pero *actuar* con esta visión no es tan simple, el proceso es complejo, porque hay que transformar el paradigma que regula nuestra concepción de vida en este planeta. Solo entendiendo que el valor de la naturaleza no se mide con la lógica económica, sino en términos de valorar la esencial relación de reciprocidad que hay entre humanidad y naturaleza, solo entonces sería posible empezar a actuar con noción de decrecimiento, para realizar una transformación auténtica y duradera en nuestro modus operandi.

Se buscan nuevas soluciones en respuesta a los problemas causados por las acciones humanas, sin darse cuenta de que hay que trabajar en lo que ya existe, en lo que ya *es* la solución: restaurar y recuperar la relación simbiótica que hay entre el ser humano y la naturaleza.

Si queremos atenuar, disminuir o inclusive arrestar los efectos del cambio climático, en primer lugar, tenemos que disminuir los efectos del disturbio antrópico. Eso es posible, en forma eficaz, solo reconociendo que la Tierra es un ser vivo, así como nosotros mismos. Sin esta conciencia ningún cambio que sea eficaz y de largo período será posible. Para decirlo con la expresión del momento, un cambio que sea “*sustentable*”, en el completo respeto de las generaciones futuras, solo se puede realizar siendo consciente de que la Tierra es viva y nos da todo lo que necesitamos para seguir viviendo bien en ella, y junto a ella. Para lograr ese nivel de conciencia, hay que aprender de los sabios guardianes del planeta: las culturas indígenas que siempre han preservado el entorno medioambiental en que viven, conociéndolo, amándolo, pero sobre todo otorgándole sacralidad y recóndito respeto.

Decrecimiento no significa recesión, significa darnos otra oportunidad. Significa elegir un consumo que sea limitado en la cantidad, pero sustancial en la calidad.

El verdadero progreso no consiste en poseer más teléfonos celulares, televisores o automóviles, sino que se trata de progresar en el sentido de evolucionar, saber cómo renunciar a lo superfluo.

La acumulación es síntoma del miedo a la muerte. Y el mismo miedo nos hace creer que somos dueños de la naturaleza, que podemos controlarla, que los niveles de *progreso* y *tecnología* son proporcionales a ese control. Pero estamos equivocados. La verdadera tecnología es la aceptación de la muerte, y con ella, la conciencia de que estamos todos conectados en una energía que es más poderosa de lo que hemos experimentado hasta ahora. Tenemos una responsabilidad como generación de la transición: el objetivo de nuestro presente es elegir un progreso que no sea dado por el creciente dominio del ser humano *sobre* la naturaleza, sino por las multitudes de oportunidades que derivan de la simbiosis entre la especie humana y la naturaleza.

Hicimos grandes cosas como humanidad, nos empujamos más allá de las nubes para poder volar

y cortar distancias, y todo lo que pudimos hacer, lo hicimos gracias a la alquimia de la Tierra.

Decrecimiento no significa renunciar a lo que hemos llegado a ser, pero sí tenemos que recordar nuestros orígenes: no estamos separados del planeta, también somos plantas, agua, árboles, respiramos con ellos. Nos hemos separado de lo que somos y entonces ahora debemos reintegrar esa parte de nosotros que está en el mundo, y cuidar de la Madre Tierra que nos permitió ser y tener todo lo que hemos logrado ser y tener hoy como Humanidad. Es una relación de reciprocidad. Al igual de que la Tierra nos cuida y nos da nutrimento, nosotros los humanos debemos protegerla como ella nos protege, sin contrastarla, para no subir así los cambios que, de lo contrario, se manifiestan como desastres naturales. El desastre natural no es otra cosa que lo que la Tierra nos da a cambio, por lo que nosotros como humanidad le estamos dando: destrucción. Aceptamos los cambios climáticos siendo conscientes de nuestras acciones, interpretándolos como mensajes de los seres sagrados de la naturaleza que nos hablan y nos enseñan a vivir en armonía con el planeta. Esta es la resiliencia del siglo XXI.

6. Referencias

- Kothari, A.; Salleh, A.; Escobar, A.; Demaria, F.; Acosta, A (editores) (2019), *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*. Nueva Delhi: Tulika Books and AuthorsUpFront.
- Ávila-Calero, S. & Sorman, A. (2018). *Transición energética. Energías renovables*. En D'Alisa, G. Demaria, F. & Kallis, G. (eds). *Decrecimiento: un vocabulario para una nueva era* (pp.360-365). Icaria editorial, Fundación Heinrich Boell, México.
- Ávila-Calero, S. & Pérez-Rincón, M. (2018). *Prefacio a la edición en México*. En D'Alisa, G. Demaria, F. & Kallis, G. (eds). *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era* (pp. 16-21). Icaria editorial, Fundación Heinrich Boell, México.
- Bocco, G. & Urquijo, P. (2013). *Geografía ambiental: reflexiones teóricas y práctica institucional. Región y sociedad*, 25(56), 75-101.
- Carvajal, Y., & Mina, B. (2018). *Cambio climático*. D'Alisa, G. Demaria, F. y Kallis, G. (eds). *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era* (pp. 322-327). Icaria editorial, Fundación Heinrich Boell, México.
- D'Alisa, G., Demaria, F., & Kallis, G. (eds). (2018). *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era*. Icaria editorial, Fundación Heinrich Boell, México.
- Delgado, O. (2009). Sociedad y naturaleza en la geografía humana: Paul Vidal de La Blache y el problema de las influencias geográficas. En Williams J. (ed.) *Lecturas en teoría de la geografía* (pp. 129-149), Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Evans, B. & Reid, J. (2016). *Una vida en resiliencia. El arte de vivir en peligro*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Escobar, A. (1996). *La invención del desarrollo*. Editorial Norma: Bogotá.
- Esteva, G. (2019). Autonomía en América Latina. En D'Alisa, G. Demaria, F. y Kallis, G. (eds). *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era* (pp. 317-322). Icaria editorial y Fundación Heinrich Boell: México.
- Fournier, V. (2008). *Escaping from the economy: the politics of degrowth*. Emerald Group Publishing Limited: United Kingdom.
- Kothari, A., Salleh, A., Escobar, A., Demaria, F., & Acosta, A. (eds.) (2019). *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*. Nueva Delhi: Tulika Books and AuthorsUpFront.
- Kallis, G. & el Colectivo Recerca i Decreixement (2018). Diez propuestas de políticas públicas. En D'Alisa, G., Demaria, F., & Kallis, G. (eds.). *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era* (pp. 383-389). Icaria editorial, Fundación Heinrich Boell, México.
- Lucatello, S. & Zortea, M. (2016). *El mainstreaming ambiental en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo*. Cuadernos de cooperación internacional y desarrollo. Instituto Mora, Universidad Iberoamericana: México.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2002). *The DAC guidelines. Integrating Rio Conventions into Development Cooperation*. Organization for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Quiroz, J. (2021). Las paradojas del desarrollo comunitario. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 en México. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(1), 28-38

- Ratzel, F. (1914). *Geografia dell'uomo (Antropogeografia)*. Bocca: Torino.
- Rueda, J. & Vargas, R. (2021). Los derechos humanos ante la emergencia climática. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(1), 95-111. DOI: 10.21500/23825014.4895
- Secretaría de Gobernación. (1988). *Diario Oficial de la Federación*, 30/03/1988. Estados Unidos Mexicanos.
- Toledo, V. & Barrera-Bassols, N. (2009). *La memoria biocultural. La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales*. Icaria Editorial: Barcelona.
- Vannucchi, C. (2014). *Storia sociale del debito*. Edizioni EAI
- Vannucchi, C. (2015). *Nuove relazioni internazionali globali. Il caso dell'archipelago di San Andrés nel contenzioso tra Nicaragua y Colombia*. Università La Sapienza: Roma
- Vitousek, P., Mooney, H, Lubchenco, J., & Melillo, J. (1997). *Human Domination of Earth's Ecosystems*. *Science*, 277(5325), 494-499.

Notas al final

i La presente investigación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Mexicana para la Cooperación y el Desarrollo (AMEXCID), el apoyo académico del Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y el apoyo técnico y científico del Parque Nacional Huatulco (PNH) bajo la Dirección Regional de la Comisión Nacional para las Áreas Naturales Protegidas de México (CONANP).

ii Agradezco a Yolanda Tassara e Ibelis Blanco la oportunidad de publicar esta investigación en memoria de Carlo Tassara. Carlo ha sido mi profesor en Italia, mi guía académico y querido amigo. La primera vez que fui a México él me contó sobre su estancia de estudio en México y me mandó a conocer el Instituto Mora y la Agencia Mexicana para la Cooperación y el Desarrollo (AMEXCID). El año sucesivo (2018) gané una beca de la AMEXCID y recibí apoyo académico del Instituto Mora para realizar el proyecto de investigación, del que escribo en este artículo. Este es solo un ejemplo de lo importante que fue compartir con Carlo mis sueños e ideas sobre el mundo y la misión de construir un mundo mejor. Cada correo que Carlo me enviaba estaba titulado con el objeto "Chiara y futuro del mundo" y siempre le agradeceré por tener confianza en mí y apoyar mis ideas, aunque a veces parecían radicales. Gracias Carlo, siempre te recordaré.

El futuro de las organizaciones internacionales

The Future of International Organizations

Luis Fernando García Núñez¹

In memoriam Carlo Tassara

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Reseña

Recibido: agosto de 2022

Revisado: septiembre de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autor

¹ Profesor Universidad Externado de Colombia Instituto de Estudios Interdisciplinarios Periodista Estudios en gramática castellana"

Correo electrónico: luis.garcia@uexternado.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9990-4015>

Cómo citar:

García Núñez, L. (2022). El futuro de las organizaciones internacionales [reseña del libro *El futuro de las organizaciones internacionales: Retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia* de Eric Tremolada Álvarez (ed)]. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2), 127-129

DOI: [10.21500/23825014.6116](https://doi.org/10.21500/23825014.6116)

 OPEN ACCESS



Resumen

La Cátedra Jean Monnet de Derecho Internacional de la Universidad Externado de Colombia ha realizado una extraordinaria y fecunda labor. Son 16 años de convocatorias con las cuales, en solo la Colección *IUS COGENS*, ha publicado nueve números. El titular de la Cátedra, el profesor Eric Tremolada Álvarez, ha sido el impulsor de esta actividad anual. Este número, el nueve de la citada Colección, está dividido en tres partes. La primera, trata de los “Debates inacabados del derecho y la política internacional”. La segunda de “Las organizaciones internacionales ante la pandemia”. La tercera, y última sección, se titula “Intereses nacionales versus multilateralismo”. Este tomo de la Cátedra revela la experiencia docente e investigativa que quiere proponer otras miradas y la búsqueda de alternativas para resolver las complejas realidades del mundo. Entre otros, se destaca el artículo de Carlo Tassara, un académico de especiales virtudes y con un amplio recorrido universitario y de investigador como lo atestigua su magnífica obra. En el artículo, en compañía de Mariángela Rueda, se reconoce el papel cumplido por la Unión Europea: “... a partir de los años noventa la Unión Europea (UE) se ha ido consolidando como un modelo de integración regional y como un actor global en el escenario internacional”. La obra del profesor Tassara es un recorrido esencial en los estudios de la Unión Europea y de la cooperación internacional.

Palabras clave: Cátedra Jean Monnet; organizaciones internacionales; pandemia; multilateralismo; Carlo Tassara; Unión Europea; cooperación internacional.

Abstract

The Jean Monnet Chair in International Law at the Externado de Colombia University has carried out extraordinary and fruitful work. There are 16 years of calls with which, in the *IUS COGENS* Collection alone, nine issues have been published. The holder of the Chair, Professor Eric Tremolada Alvarez, has been the promoter of this annual activity. This issue, the ninth issue of the aforementioned Collection, is divided into three parts. The first one deals with the “Unfinished Debates on International Law and Politics.” The second one refers to “International organizations in the face of the pandemic.” The third

and final section, is entitled “National Interests versus Multilateralism.” This issue of the Chair reveals the teaching and research experience that wants to propose other views and the search for alternatives to solve the complex realities of the world. Among others, the article by Carlo Tassara stands out, an academic of special virtues and with extensive university and research experience, as evidenced by his magnificent work. In the article, accompanied by Mariángela Rueda, the role played by the

European Union is recognized: “... since the 1990s, the European Union (EU) has been consolidating itself as a model of regional integration and as a global stakeholder in the international scene.” Professor Tassara's work is an essential journey in the studies of the European Union and international cooperation.

Keywords: Jean Monnet Chair; International Organizations; Pandemic; Multilateralism; Carlo Tassara; European Union; international Cooperation.

La Cátedra Jean Monnet de Derecho Internacional de la Universidad Externado de Colombia ha realizado una extraordinaria y fecunda labor. En la Colección *IUS COGENS*, ha publicado nueve números que han recogido decenas de ponencias. El titular de la Cátedra, el profesor Eric Tremolada Álvarez, ha sido el impulsor de esta actividad anual y cada una de las Cátedras se convierte en un documento que guarda testimonios precisos y preciosos de un momento especial al que se ha convocado para hacer análisis y abrir discusiones a las que asisten muchos de los interesados en estos temas. Este encuentro regular ha demostrado que la academia sigue siendo la protagonista de investigaciones y análisis que descubren y, a veces, redescubren los intereses que se tienen en el mundo, frente a temas de variada índole en el campo del derecho internacional y la integración.

el asunto de la obligación de negociar el acceso al océano Pacífico (Bolivia c. Chile)”, de Eric Tremolada.

En la segunda parte, “Las organizaciones internacionales ante la pandemia”, tenemos las siguientes ponencias: “Principios que inspiran la integración latinoamericana en tiempos de pandemia”, de Silvana Insignares; “Centroamérica: Retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia”, de Jeannette Valverde; “Unión Europea como actor global: el desafío de la pandemia y las relaciones con América Latina”, de Carlo Tassara y Mariángela Rueda; “El multilateralismo en crisis, Covid y redistribución del poder mundial. Respuestas regionales exitosas y lecciones para América Latina y el Caribe (ALC): El caso Asean”, de Virginia Papini y Roberto Morinigo; “La perspectiva de las organizaciones internacionales ante los efectos de la pandemia Covid-19 en reacción con la violencia de género”, de Lizabeth García y Gonzalo Armienta.

Este número en particular, el nueve, como hemos dicho, de la Colección *IUS COGENS* está dividido en tres partes. La primera, y que podríamos llamar permanente, trata de los “Debates inacabados del derecho y la política internacional”, en la que encontramos artículos como “Entre el fracaso de la cooperación y la necesaria renovación: Las Naciones Unidas en tiempos de pandemia”, de Juan Manuel Bautista; “Incertidumbres y desafíos de la salud pública, la cooperación y el derecho internacional”, de Wilfredo Robayo; “Los organismos económicos internacionales ¿tributarios de la hegemonía y la fragmentación?”, de Bernardo Vela; “Dictaduras digitales y obsolescencia del Estado”, de Luis Fernando Sánchez; y “¿La Corte Internacional de Justicia se resiste a definir los contornos de los actos unilaterales? Reflexiones a la luz de su pronunciamiento en

En la tercera y última sección, “Intereses nacionales versus multilateralismo”, están los siguientes estudios: “Institucionalidad internacional en debate: ¿Multilateralismo o intereses nacionales?”, de Ignacio Bartsaighi, Natalia Melgar y Natalia De María; “Desafíos del multilateralismo frente al desarrollo en tiempos de un nuevo orden mundial”, de Karla Mariscal; “Crisis de liderazgo regional brasileño y divorcio con el multilateralismo: impacto y perspectivas para el multilateralismo latinoamericano”, de Carlos Chaves y Catherine Ortiz; “Colombia y el multilateralismo: acciones y contradicciones de la administración de Iván Duque ante la Organización de Naciones Unidas (2018-2021)”, de Eduardo Pastrana y Diego Vera; y “¿Los objetivos y de-

sarrollos de la Alianza del Pacífico nos acercan a los mercados de Asia Pacífico?”, de Alejandra Sánchez.

He hecho este prolijo inventario de los textos y los temas tratados, como lo hace en la Presentación el titular de la Cátedra, Eric Tremolada, con el fin de que los lectores de esta reseña puedan apreciar la diversidad de temas y de miradas que se hacen sobre, en este caso especial, el futuro de las organizaciones internacionales.

Aquí hay que destacar el papel de Carlo Tassara en las últimas cátedras y conocer este valioso y significativo legado de un académico de especiales virtudes y con un amplio recorrido universitario y de investigador como lo atestigua su magnífica obra. En el artículo que arriba hemos citado trata él, en compañía de Mariángela Rueda, de reconocer el papel cumplido por la Unión Europea, una de las líneas de sus particulares intereses. En este caso los dos investigadores dicen que “... a partir de los años noventa la Unión Europea (UE) se ha ido consolidando como un modelo de integración regional y como un actor global en el escenario internacional”. Pero advierten que “la crisis económica de finales de la primera década de este siglo, conjuntamente con factores como el crecimiento de los populismos nacionales, los flujos migratorios desbordantes y la creciente importancia de nuevas potencias emergentes como China y Rusia, han cuestionado este liderazgo europeo a lo largo de la segunda década”.

La obra del profesor Tassara es un recorrido esencial en los estudios de la Unión Europea y de la cooperación internacional. Otros campos fueron objeto de sus estudios, como este de las relaciones euro-latinoamericanas y de las políticas públicas de lucha contra la pobreza en América Latina. Su trayectoria docente y la extensa bibliografía que acompaña su meritoria hoja de vida, son una carta de presentación de invaluable interés. Su capacidad de trabajo y sus dotes intelectuales lo llevaron a ser profesor de muchas universidades de Europa y América y a ser consultor de la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos internacionales.

Además de rendir este merecido tributo al compañero y al investigador, es también una ocasión propicia para seguirle la pista a esta colección que para el 2022 tratará sobre Desarrollo sostenible y la integración. Sin duda, nos faltarán las luces de Carlo Tassara, pero también sin duda, él es motivo para seguir por este camino del análisis y los estudios internacionales en épocas complejas y sin avizorar un futuro prometedor.

Libro reseñado

Tremolada Álvarez, Eric. (ed.) (2021). *El futuro de las organizaciones internacionales: Retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia*. Colección IUS COGENS. Derecho Internacional e Integración, 9. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.