

Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes

Grace Jaramillo, compiladora

Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes



FLACSO



Ministerio
de Cultura

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio Las Relaciones Internacionales en América Latina: una amalgama de nuevos enfoques y nuevos actores	11
Grace Jaramillo	
RELACIONES AMÉRICA LATINA-ESTADOS UNIDOS	
Estados Unidos y la Región Andina	27
Elena Ruiz Labrador	
Domestic Influences on Ecuador-U.S. Relations: towards the incorporation of a balanced theoretical analysis	45
Kenneth Ray	
Desafíos de seguridad en Colombia: internacionalización del conflicto armado y la relación ‘especial’ con Estados Unidos	57
Arlene Beth Tickner	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Santiago Rubio Casanova
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: enero, 2009

Política exterior de Colombia frente a los Estados Unidos	75
Francisco Leal Buitrago	

CHINA EN EL CONTEXTO SUDAMERICANO

Relaciones China-América Latina: encuentros y desencuentros	83
Milton Reyes Herrera	

El impacto de China en Ecuador y América Latina	101
Robert Evan Ellis	

China's Economic Development and the Relations between China and Latin America and the Caribbean	123
Zheng Bingwen	

MIRADAS HETEROGÉNEAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Atores nao-estatais e os Estudos Internacionais na América Latina: do casillero vacío ás redes transnacionais	135
Marisa von Bülow	

Complejos de seguridad e integración: perspectivas convergentes sobre seguridad y defensa en América del Sur	169
Enrique Martínez Larrachea	

Procesos regionales en la transición	183
Mirosława Czerny	

DERECHOS HUMANOS:
NUEVOS DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA GLOBAL

Intervención humanitaria y justicia transicional: consideraciones éticas y políticas ante la transnacionalización del discurso de los derechos humanos	199
Sandro Jiménez Ocampo	

Migración en un contexto de globalización: desafíos estratégicos e implicaciones para los derechos humanos	215
Julie Massal	

Implementing the Inter-American Democratic Charter: how the OAS responded to the democratic crises in Ecuador, Bolivia and Nicaragua in 2005	245
Arturo López	

Presentación

El encuentro del Congreso FLACSO 50 Años fue una oportunidad para reflexionar y repensar el tema de las Relaciones Internacionales en general y el marco en el que se desenvolvía la América Latina dentro del gran escenario mundial. Una vez más pudimos constatar que los encuentros y desencuentros con Estados Unidos parecían ser, una vez más, el eje articulador no solo de la actividad internacional de los estados latinoamericanos, sino también de los estudios que sobre estas relaciones aquí se hacían. El interés que, particularmente, tienen México y Colombia después de los sucesos del 11 de septiembre parece confirmar esta realidad; así como la cada vez más lejana relación con otros países de América Latina donde los temas de seguridad y combate contra el terrorismo son mucho más lejanos. A lo largo de los coloquios, fue claro que la nueva realidad estadounidense había dejando espacios libres para nuevas reflexiones, nuevas alianzas y nuevos intereses.

En este contexto, China y de alguna manera la Unión Europea son dos ejemplos claros de estos nuevos escenarios con nuevos actores, donde todavía están muchas líneas por ser trazadas. En el caso de China, fue sorprendente el interés que despierta América Latina por varias razones: como fuente de materias primas, como ejes de producción petrolera, como centro de comercialización y expansión de sus productos industrializados y como socios políticos en un entorno cada vez menos controlado por un Estados Unidos cuya fuerza e influencia palidece año a año en toda la región. China demostró durante los coloquios del Cincuentenario

un gran interés por estudiar la región y por mostrar interés en esta recuento. América Latina todavía se muestra apática y desinteresada por el nuevo gigante de las relaciones internacionales del siglo XXI.

Hay una necesidad creciente por generar redes, procesos, investigaciones que den cuenta de las nuevas realidades de América Latina. Este libro es una muestra de este gran impulso, pero también es un testimonio de cuánto falta por caminar en Ciencias Sociales y en la disciplina mismo de Relaciones Internacionales para entender los nuevos procesos.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO Ecuador

Estudio introductorio

Las Relaciones Internacionales en América Latina: una amalgama de nuevos enfoques y nuevos actores

Grace Jaramillo*

Las Relaciones Internacionales parecen alejarse cada vez más del esquema puramente realista. Las miradas latinoamericanas a los distintos problemas que enfrentan los Estados dentro de la globalización están cada vez más centradas en repensar la eterna dicotomía agente-estructura y, dentro de esta premisa epistemológica, indagar –desde distintos enfoques teóricos y metodológicos– el papel de los actores. Nada ya parece tan simple en este proceso de reconocimiento de las realidades mundiales y en los distintos proyectos latinoamericanos, en la discusión teórica de las relaciones internacionales. Si seguimos la línea de los actores, por ejemplo, el Congreso 50 Años evidenció una verdadera inquietud por establecer y estudiar problemas, desde una amalgama diversa de actores estatales y no estatales dentro de las relaciones internacionales.

¿Qué es lo que pasa con el tema de actores? El eje de Relaciones Internacionales presentó un panel completo para debatir “Las Relaciones Internacionales y los Cambios Históricos”, precisamente, porque estaba buscando una reflexión desde América Latina sobre este campo intelectual, dominado, a través de la historia, por las escuelas anglosajonas de los países industrializados. En este panel, el eje central del debate fue la existencia de nuevos temas y nuevos actores que no habían sido desarrollados,

* Profesora-investigadora de FLACSO Sede Ecuador; Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales. La autora agradece la asistencia, la gran colaboración realizada por Adriana Alvear para la elaboración de esta edición.

de manera adecuada, por la investigación académica en América Latina. En ese mismo panel, Marisa von Bülow apuntaba la existencia de un casillero vacío en el análisis de las redes transnacionales de la sociedad civil, cada vez más globalizadas. Su propuesta era suficientemente provocativa: dejar de pensar, desde América Latina, solo en los actores estatales y voltear la mirada hacia lo que está pasando desde la sociedad civil, la empresa privada, los movimientos sociales, la academia y las diversas redes que cada vez son más activas a la hora de fijar la agenda y trabajar temas de gobernanza en relaciones internacionales.

Diana Tussie¹, también presente en el panel, ha estado trabajando durante años en la configuración de actores nacionales en el escenario de las negociaciones comerciales internacionales, así como, también, en los diversos escenarios de la integración regional latinoamericana. Hay un reconocimiento general de que el Estado, como agente monolítico de transformación internacional, no permite entender problemas cada vez más complejos de las relaciones internacionales (Kegley, 2002; Hill, 2003) y es, necesario descomponerlo en partes, en contextos, en actores que puedan o no tener intereses compartidos o que generen procesos controvertidos y divergentes. El concepto mismo de interés nacional en abstracto ha sido puesto en duda en forma permanente.

Aún más, los actores no estatales están cambiando la configuración de lo que –hasta hace poco– denominábamos regímenes internacionales (Krasner, 1983) en los temas de comercio, derechos humanos, y medio ambiente. Es a través de la multiplicidad y la complejidad de actores participantes en estas áreas que los sistemas de gobernanza global han ido tomando fuerza en el período que inició tras el fin de la Guerra Fría. América Latina no ha estado ausente de este debate, como tampoco lo ha estado del debate de la gobernanza, aunque este término ha copado espacios más bien en los nuevos temas de Relaciones Internacionales, como los ya citados: comercio, ambiente, cooperación, derechos humanos, mucho más que en los clásicos temas de seguridad, defensa, política o economía política internacional.

1 Diana Tussie (FLACSO – Argentina), ha realizado varias publicaciones entre ellas tenemos: “ALCA: la sociedad civil cuenta para negociar”; “América Latina: retorno al pasado proteccionista-estadista o en camino a políticas de consenso democrático”; entre otras.

Los conceptos que se manejan ahora en América Latina, para estudiar nuevos problemas internacionales, tienen que ver con esta nueva matriz epistemológica, donde existe, en la práctica cotidiana de investigación, un desglose cada vez más específico del papel de la agencia en los cambios políticos internacionales, al poner escenarios en donde la matriz de comportamiento es una red tejida, a partir de actores diversos y disímiles, políticas públicas convergentes u homogenizadas, que se añaden a las reglas formales y no formales que establecen matrices de comportamiento en el largo plazo. Esta explicación es la que sintetiza el concepto de gobernanza (Young, 1999), que es hacia donde apuntan los nuevos trabajos de investigación en relaciones internacionales, ya sea si tratan de indagar la matriz de comportamiento de los derechos humanos en el escenario internacional o las redes de producción que están generando nuevos escenarios económico-políticos de inserción internacional o de solución de problemas de acción colectiva.

Pero volvamos al tema de los actores, como uno de los ejes centrales de los trabajos de Relaciones internacionales en América Latina. El escenario de hegemonía y contra-hegemonía, uno de los temas emblemáticos en la región, ha sido también tocado por nuevas percepciones y nuevos enfoques analíticos. El Congreso abordó las relaciones Estados Unidos-América Latina, al plantear un cambio en la forma como se daban las relaciones de poder entre los actores. La concepción deriva de un paradigma en el cual Estados Unidos ejerce su hegemonía a rajatabla² y la propuesta es, más bien, entender el poder hegemónico estadounidense como una relación compleja donde hay más que actores estatales, donde hay que averiguar los determinantes domésticos de los actores involucrados en los países más débiles, como Colombia y Ecuador, para entender la construcción histórica de la relación con Estados Unidos. En el caso colombiano, esa construcción se traduce en una dominación por invitación. No es el hegemón el que impone, es, más bien, el país más débil el que provoca la intervención. En el caso ecuatoriano, se trata de una construcción llena de contradicciones internas, debido a la multiplicidad (y por momentos duplicidad) de actores privados, estatales, políti-

2 Ver los trabajos de Arlene Tickner y Francisco Leal Buitrago.

cos o corporativos que no llegan a constituir una institucionalidad alrededor del tema política exterior³. Eso encaja, de forma perfecta, con un enfoque cada vez más heterodoxo del análisis de la política exterior en los países latinoamericanos, donde el realismo tiene, necesariamente, que coexistir con enfoques dependentistas de economía política para entender el proceso de construcción de agendas internacionales (Hey, 1997 y Bonilla, 2002).

El liberalismo y la preeminencia de la política doméstica como determinante de la política exterior también están, permanentemente, presentes en los nuevos enfoques de relaciones internacionales (Neufeld, 1995: 104). Pero no en aislamiento; hay una inquisición permanente hacia nuevas formas de construcción de discursos, de narrativas internacionales que dependen también del apareamiento de nuevos actores societales que intervienen, de forma directa, en el proceso internacional sin intermediaciones estatales⁴. Hacia allá apuntan los estudios sobre derechos humanos, por citar un ejemplo.

El Congreso fue un espejo de estos debates y un escenario para lanzar nuevas propuestas en medio de nuevos escenarios. Esta cita académica demostró la importancia que ha cobrado la disciplina de Relaciones Internacionales en la región, así como la multiplicidad de enfoques aplicados para el análisis. Demostró, también, la capacidad de reflexión y creatividad de los estudios sobre Relaciones Internacionales en un entorno cada vez más cambiante, donde los enfoques ortodoxos difícilmente tienen cabida, a pesar de que los temas y los problemas de investigación sigan siendo repetitivos. El Estado ha dejado de ser el eje central de análisis para convertirse en un jugador más en el escenario internacional o, en su defecto, en un jugador que tiene múltiples facetas, que ha dejado de ser monolítico. Incluso la forma como estudiamos los temas de hegemonía y subordinación ha dejado de tener un enfoque unívoco y ha ampliado el debate hacia esquemas y formas de comportamiento hegemónico que rebasan las líneas asimiladas al viejo debate Norte-Sur, o Este-Oeste. Ahí ingresa, también, el acercamiento de Chi-

3 Ver el trabajo de Kenneth Ray.

4 Ver el trabajo de Sandro Jiménez.

na hacia América Latina o el papel de los países europeos en la definición de agendas internacionales tanto para los Estados como para la sociedad civil.

Este trabajo monográfico intenta exponer estos y otros interrogantes de la investigación sobre Relaciones Internacionales en América Latina, de los cuales el Congreso FLACSO 50 Años fue, apenas, un punto de partida.

Los temas abordados

La organización de esta compilación partió con el tema más recurrente y problemático dentro de los estudios internacionales en América Latina: la relación con Estados Unidos. Dentro de esta línea, hubo dos paneles de debate a partir de los cuales se escogieron las ponencias que reflejaban el estado del arte en el debate contemporáneo. Las consideraciones sobre la hegemonía estadounidense y su influencia en la región, fueron revisadas a la luz de los nuevos escenarios internacionales y políticos, tras el 11 de septiembre, que cambiaron —decididamente— el nivel de atención y las prioridades de Estados Unidos con respecto a América Latina. A pesar de esto, la presencia estadounidense sigue siendo fuerte y problemática, más aún cuando la Iniciativa Regional Andina, o Plan Colombia, financiada por los Estados Unidos, ha creado no solo resistencias en la región sino problemas bilaterales serios como los que viven Colombia y Ecuador, a partir del primero de marzo⁵. Colombia es vista, en América del Sur, como un pivote de los intereses estadounidenses en la región y por esta razón, este país se ha convertido en el centro del debate sobre seguridad y conflicto en los Andes y su problemática relación con Estados Unidos.

5 La madrugada del 1 de marzo del 2008, tropas colombianas incursionaron tres kilómetros dentro de territorio ecuatoriano en la zona correspondiente a la provincia de Sucumbíos para eliminar un campamento de las FARC, en donde se encontraba el líder (alias) Raúl Reyes. El guerrillero murió junto con otras 25 personas que se encontraban, en ese momento, en dicho campamento. Ecuador acudió ante la OEA y convocó a una Reunión de Consultas para pedir la sanción a Colombia por violar la soberanía ecuatoriana y la Carta Interamericana. Colombia alegó que el Gobierno ecuatoriano sabía de la existencia del campamento y no actuó a tiempo. Ecuador, desde entonces, mantiene congeladas las relaciones diplomáticas con su vecino del norte.

Precisamente, esa compleja relación es abordada por Elena Ruiz Labrador, quien analiza cómo la política exterior de Bush sufrió un brusco cambio desde los atentados del 11 de septiembre e influyó, también, en la región andina. Ruiz Labrador señala que, de hecho, el interés primordial de Washington es el de dominar y estar presente en cualquier situación occidental que presente una amenaza para ellos. Sin embargo, el mapa político andino actual no es tan favorable para la aplicación con libertad de la agenda estadounidense, en particular, debido a Ecuador, Venezuela y Bolivia; ya que Colombia y Perú se han mostrado más abiertos a la política exterior estadounidense. La agenda propuesta por Washington propone una jerarquía de temas que parece olvidar las realidades regionales andinas prioritarias, representadas en problemas como la pobreza, el desplazamiento o la violencia interna, que son importantes y de creciente seriedad y, más bien se concentra en tres elementos: seguridad y narcotráfico, comercio y energía. Respecto al tema seguridad, el Plan Colombia es el eje de trabajo en la región, así, la investigadora busca también explicar la situación de Ecuador y cómo ésta es importante a nivel andino, ya que este país sufre, de manera directa, las consecuencias del conflicto colombiano. Otro de los temas que analiza, es el ATPDEA, el cual, Estados Unidos desea reemplazar por la firma de TLC bilaterales. Por último, Ruiz Labrador explica cómo la energía también representa un aspecto muy importante en las relaciones con Estados Unidos, especialmente porque la disminución de las reservas de hidrocarburos y la contaminación dan más apertura a la búsqueda de nuevas alternativas como la propuesta de Brasil de los biocombustibles.

Kenneth Ray hace un análisis de las relaciones Estados Unidos-Ecuador y propone un análisis teórico balanceado para estudiar las influencias domésticas. Desde su punto de vista, los académicos han analizado la relación bilateral desde una perspectiva realista, liberal o de dependencia, pero considera que es tiempo de reconocer la importancia de las influencias societales y las instituciones domésticas a nivel sub-estatal como fuentes de la construcción de la política exterior, cosa que ha sido el fundamento de la teoría de análisis de política exterior, pero que en el caso ecuatoriano no ha sido suficientemente investigada, tal vez, porque el Ecuador se considera, a sí mismo, un Estado vulnerable dentro del escenario inter-

nacional. Ray considera que Ecuador permanece susceptible a las presiones económicas y políticas, por su estatus de nación débil. Sin embargo, considera que dentro de la política doméstica es posible identificar actores clave, tanto en el poder ejecutivo y en las ramas legislativas del Gobierno que han generado procesos de distanciamiento y contradicción respecto a Estados Unidos. Y estas nuevas realidades son, aún, preguntas abiertas para el análisis de política exterior entre los dos países.

Arlene Tickner en su ponencia “Desafíos de seguridad en Colombia: Internacionalización del conflicto armado y la relación ‘especial’ con los Estados Unidos” considera que las relaciones externas entre Colombia y los Estados Unidos han sido, a través de la historia, buenas, pero sobre todo no han generado ningún tipo de controversias dentro de Colombia. El esquema de “imperio por invitación” representa a la situación en la que, si bien las presiones ejercidas por países “menores” no pueden obligar a los Estados Unidos a hacer algo que no quiere, estas presiones ayudan a moldear, en algo, la intrusión de la potencia norteamericana. La internacionalización del conflicto armado colombiano ha tenido “etapas” a través de las cuales su alcance y enfoque han sido diferentes. Al inicio se estableció una diferencia clara entre la negociación de la paz con las FARC y el narcotráfico. En la “diplomacia por la paz” se solicitó la cooperación de múltiples actores externos como Estados Unidos, Japón, Europa y otros organismos multilaterales. En el segundo momento de internacionalización del conflicto se dio con la re-narcotización de la agenda bilateral (EE. UU – Colombia). Por último, el Plan Colombia permitió ampliar la injerencia de los estadounidenses en territorio colombiano a través de la guerra contra las drogas y la debilidad del Estado.

Francisco Leal Buitrago confirma la sospecha de Tickner. Efectivamente, el caso colombiano es un caso de intervención por invitación. Leal Buitrago reconoce que, a pesar que el problema de las drogas en Colombia se remonta a los años 80, fue desde finales de la Guerra Fría que Estados Unidos empezó a intervenir directamente en Colombia, al considerar al problema como una amenaza, debido a que el conflicto interno colombiano tenía el financiamiento del narcotráfico. Las herramientas utilizadas por los Estados Unidos en esta intervención, fueron la certificación o desertificación anual del país en la lucha contra las drogas. En el

gobierno de Samper, las relaciones con los estadounidenses se tensionaron, pero con Pastrana estas relaciones se retomaron. El gobierno de Uribe ha establecido relaciones totalmente abiertas con Estados Unidos a través del Plan Colombia, pero sin tocar uno de los serios problemas que atraviesa, en la actualidad, Colombia que es el paramilitarismo.

China asciende poco a poco como una de las preocupaciones académicas centrales en América Latina. Hay un desconocimiento profundo de la civilización china, a pesar de que su influencia es cada vez más cercana y más notoria en el campo empresarial, comercial, de cooperación. Por esta razón, se diseñó un panel, precisamente, para hablar sobre esta nueva problemática, donde también intervino un delegado de la Academia de Ciencias Sociales de China, el mayor centro de investigaciones académicas de ese país.

El profesor Zheng Bingwen intentó explicar las implicaciones globales del crecimiento chino de los últimos 30 años, que ha pasado a un promedio de 9.7% anuales, mucho más que el promedio mundial. Uno de las primeras consecuencias para el mundo ha sido el incremento del ingreso *per cápita* de 181 a 1200 dólares anuales y la disminución del número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza, de 250 a 26 millones. El sistema chino ha establecido la economía socialista de mercado que no es fácil de entender, con propiedad pública bajo la dirección de sectores multi-tipo de los ámbitos de desarrollo. El doctor Zeng reconoce, sin embargo, que uno de los mayores problemas que enfrenta China en la actualidad es el alto nivel de contaminación debido al proceso de industrialización y, por supuesto, el limitado nivel de recursos naturales de que dispone.

China propone a Latinoamérica un esquema de cooperación ganar-ganar, que se basa en la confianza política mutua en asuntos internacionales y en una cooperación económica de mutuo beneficio. Los principales países con los que China ha establecido relaciones, tanto a nivel comercial como de inversión, en la región latinoamericana son: Brasil, México y Argentina. Así también, Chile juega un papel bastante importante para China. De todas maneras las relaciones de China con Latinoamérica se están iniciando pero con perspectivas de alcanzar un alto desarrollo en el futuro.

Milton Reyes, por su parte, intenta poner las relaciones sino-latinoamericanas en un contexto más amplio, dentro de los grandes escenarios de poder internacional y de desencuentro cultural, propios de civilizaciones disímiles.

Su ponencia intenta describir los puntos de encuentro y desencuentro en la relación América Latina y China a partir de un análisis intertextual e interdisciplinario que permita comprender el carácter y posible evolución de las relaciones entre América Latina y el país asiático, donde confluyen intereses públicos y privados. Reyes hace una explicación histórica sobre la articulación de China al orden mundial, comparada con la misma articulación en el caso latinoamericano, y expone, así, las contradicciones y las oportunidades perdidas. La agenda y los intereses de lado y lado también están presentes en su esquema de análisis, y ahí se entrecruzan estudios sobre discursos y el retrato de la imagen del otro, siendo éste siempre una China mítica y, más bien, alejada de las construcciones de poder real de los Estados latinoamericanos en ciernes. Al final, Reyes insiste en no subestimar el problema de las relaciones China-América Latina en el futuro inmediato. Considera que es necesario repensar el problema del encuentro de dos culturas, dadas las condiciones de poder económico y político de una China en pleno ascenso.

Hubo un trabajo de investigación presentado sobre el tema China, poniendo en evidencia la evolución acelerada de las relaciones comerciales de ésta con el Ecuador. Robert Evan Ellis considera que la posición de América Latina frente a China es, en general, optimista, ya que en cierto punto este país asiático representa un motor para el crecimiento económico y, desarrollo de la región, gracias a las exportaciones: de metales, agrícolas y petróleo, que los países latinoamericanos pueden realizar. Sin embargo, este optimismo se ve aplacado, en cierta forma, por la competencia que representan las importaciones provenientes de China en sectores como, por ejemplo, la confección. Si bien las exportaciones ecuatorianas con destino a China han crecido notablemente, éstas no han sido suficientes para equilibrar la balanza comercial que hasta la actualidad arroja un saldo negativo para Ecuador. Ellis llega a la conclusión de que es importante la posición estratégica del Ecuador para profundizar relaciones con China, ya que uno de los principales intereses de parte de los chi-

nos en Ecuador es el petróleo, lo cual, tiene perspectivas de crecimiento a futuro y dadas las condiciones políticas, China tendría ventajas para cerrar acuerdos con el Gobierno ecuatoriano en esta línea.

Los nuevos enfoques de relaciones internacionales en América Latina ocupan el tercer lugar en esta colección de trabajos. El primero de ellos atañe, precisamente, al eje central de este compilatorio: los nuevos actores no estatales en el estudio de las relaciones internacionales de América Latina. Marisa von Bülow presenta la imagen de una sociedad civil global que surge a partir de la expansión de las fronteras. El surgimiento de la sociedad civil global se apoya, empíricamente, en una variedad de fenómenos como las movilizaciones de los actores estatales hacia nuevas esferas globales o al aumento exponencial del número de organizaciones no gubernamentales internacionales, expresados a partir de los trabajos de Keck y Sikkink (1998) en los años noventa. Para von Bülow nada más actual en América Latina: dentro de las redes transnacionales de la sociedad civil, los principales problemas a ser estudiados han sido las relaciones entre oportunidades políticas domésticas y globales, así como también sus impactos en las tácticas utilizadas por actores no-estatales. Además, define la acción colectiva nacional como un proceso del cual los individuos, organizaciones no estatales se movilizan en torno a objetivos comunes, actuando simultáneamente dentro o fuera de las fronteras nacionales. Sin embargo, todavía los resultados son contradictorios, pues esta mayor acción colectiva transnacional no genera vínculos institucionalizados o permanentes. Gracias a la literatura que se ha escrito sobre la relación entre la acción colectiva y la globalización, se puede saber que los actores no-estatales han incrementado, cada vez más, sus vínculos más allá de las fronteras nacionales y han establecido, así, nuevos espacios de coordinación a nivel transnacional.

Enrique Martínez entró en este debate sobre nuevos temas y nuevos enfoques por su propuesta de analizar América del Sur como complejo de seguridad, orientado a reducir la incertidumbre y crear un contrapeso al poder hegemónico estadounidense; destinado a eliminar las posibilidades de cuestionar el orden democrático vigente o a “las identidades jurídico-institucionales de la región”. El contexto en el que Martínez desarrolló su propuesta son la inestabilidad y la incertidumbre globales que se han

dado por la alteración de los equilibrios regionales a causa del afán de la hegemonía norteamericana de cancelar el orden multilateral. Sudamérica ha demostrado interés y preocupación en definir políticas en el marco de seguridad, ya que los países sudamericanos poseen percepciones comunes de amenazas, poder y seguridad. Muchos de los elementos de convergencia política en la región se orientan a reducir la incertidumbre y a garantizar características centrales de paz y seguridad. Para este autor, la institucionalidad de la seguridad en América del Sur, se encuentra en un proceso de transición, en el curso del cual sea muy probable que deba ser redefinida para incluir, no solo las instancias de coordinación y encuentros en el ámbito militar y defensa, sino también, el desarrollo de la infraestructura regional.

En un escenario distante y completamente distinto, Mirosława Czerny de la Universidad de Varsovia, Polonia, presenta un trabajo donde pone el desarrollo regional en contexto transnacional, tomando en cuenta cómo éste genera una red de interacciones que provocan nuevas relaciones en un espacio geográfico determinado. Así también, es importante mencionar que existen cambios temporales de los sistemas espaciales sucedidos bajo la influencia de las fuerzas sociales y económicas como también naturales. Czerny presenta a Polonia como caso de estudio, donde el rasgo más característico de este país es la transición de un sistema comunista a un sistema democrático. La teoría de la modernización es la que mejor, según Czerny, explica la transición polaca, ya que los cambios referentes a las respectivas esferas de la vida social están sucediendo a un ritmo distinto. Es la esfera cultural la que más se resiste a los cambios. Entre los años 50's y 70's la industria polaca empezó a expandirse gracias al programa de industrialización. Además, a principios del año 70 se implementó el plan de desarrollo regional. Fue a partir de 1989 que se dieron los cambios más importantes, es decir, los cambios del sistema político – económico, los cuales provocaron caos en el sistema. Pero un factor muy importante en los cambios regionales en Polonia fue la reestructuración de su economía desde 1990. El proceso de integración europea también ha causado consecuencias regionales y territoriales importantes, que son ejemplos significativos para estudiar las transformaciones provocadas por la integración europea.

La obra también quiso reflejar uno de los temas que más propuestas atrajo durante el Congreso 50 Años, el tema de los Derechos Humanos dentro del gran escenario de las Relaciones internacionales. El sentido general del debate durante el Congreso fue que pocos problemas habían cambiado tanto la perspectiva de investigación dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales como los Derechos humanos. Estos se habían convertido en uno de los temas fundamentales de debate, de participación y de ejercicio del poder real en los actores estatales y no estatales, después de la caída del Muro de Berlín.

Sandro Jiménez muestra que la acción humanitaria debería tener una tarea mucho más profunda, es decir, no tratar solamente los problemas sintomáticos, sino los problemas que originan estos síntomas. Dentro de la intervención humanitaria se encuentran contrastes, uno de ellos se da debido a las dos posturas que se encuentran y contraponen, la una postura que acepta la noción de la ética y la segunda que asume una noción idealista de lo ético. Las visiones cosmopolitas (humanitarismo transnacional) y nacionalistas (la defensa de la soberanía y del principio del no intervencionismo) son interdependientes, pero, a la vez, contradictorias. Estas visiones se discuten en referencia a la situación colombiana (desplazamiento forzado y el exilio interno). Por último, se señala que el uso del lenguaje de los derechos humanos, se plantea en una doble direccionalidad, ya que por un lado se usa para regular el comportamiento de determinados Estados-Nación y, por otro, se utiliza como estrategia de resistencia anti-estatal.

Julie Massal, por su parte, considera que para descubrir los procesos políticos que conllevan a la violación de los derechos humanos, es necesario analizar las políticas migratorias de los países del Norte sobre las migraciones procedentes del sur. El primer punto se refiere a la articulación entre un marco normativo y políticas públicas nacionales e internacionales, es decir, la evaluación de la armonización de dichas políticas con la normativa o si contradicen el marco jurídico. Dentro de este punto, se tiene políticas internacionales, de acceso, impacto, y relativas a la integración cultural y la pedagogía social. El segundo punto hace referencia a la relación entre migración y globalización. La vulnerabilidad es la característica más notoria en distintos grados de todo tipo de migrante (docu-

mentado, indocumentado o en busca de asilo). Esta vulnerabilidad demuestra la violación sistemática de todos los derechos humanos. Para censurar estas violaciones se tiene las siguientes situaciones: referidas al acceso; referidas a la entrada en frontera, ya llegados; y, referidas a la instalación. La interdependencia de migración está acentuada por la globalización. El reto de la migración internacional consiste en contrarrestar el obstáculo de que se perciba la migración como una amenaza a través de un análisis del proceso de construcción social de la amenaza y luego convencer a los actores involucrados de que esa amenaza no es real.

Finalmente, Arturo López-Levy presenta un análisis de la aplicación de la Carta Democrática de la OEA en sistemas democráticos inestables como Ecuador, Bolivia y Nicaragua. López-Levy considera que la crisis de la democracia boliviana se originó debido a varios factores como la inclusión de mayorías indígenas (1985), el alto nivel de pobreza en Bolivia, la guerra antidrogas de parte de los Estados Unidos, y la división muy marcada entre los departamentos del este (riqueza) y del oeste (pobreza). En el caso boliviano la respuesta de OAS (Organización de Estados Americanos – en sus siglas en inglés) fue mínima. El problema principal fue debido a la falta de credibilidad de la OAS por parte de los indígenas que intervinieron en las protestas. En el caso ecuatoriano, la crisis política se ha visto reflejada en la inestabilidad de los últimos presidentes que han llegado al poder. La respuesta de OAS en el período de crisis fue escasa y esperó hasta que la crisis estuviera bastante avanzada para intervenir. La crisis democrática en Nicaragua tiene sus raíces en problemas estructurales de transición de la democracia después de la revolución Sandinista. La presencia de la misión de OAS en Nicaragua bajo la IADC (Carta Democrática Interamericana, por sus siglas en inglés) ayudó claramente al presidente Bolaños a terminar su período. El apoyo de OAS para la democracia en Nicaragua tomó en cuenta no solamente las imperfecciones sino también las fortalezas de la democracia nicaragüense.

Bibliografía

- Bonilla, Adrián, ed. (2002). *Orfeo en el infierno Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO
- Hey, Jeanne (1997). "Three building blocs of a theory of Latin American Foreign Policy". *Third World Quarterly*, Vol. 18 No. 4
- Kegley, Charles Jr. y Gregory Raymond (2002) *Exorcising the Ghost of Westphalia*. New Jersey: Prentice Hall.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen, ed. (1983). *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Neufeld, Mark (1995) *The Restructuring of international Relations Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Young, Oran (1999). *Governance in World Affairs*. New York: Cornell University Press.

Relaciones América Latina-Estados Unidos

Estados Unidos y la Región Andina

Elena Ruiz Labrador

Los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington marcaron un antes y un después en la forma de entender la política exterior por la administración de George W. Bush. Aunque los republicanos se han caracterizado siempre por imponer una línea más dura y unilateralista en sus relaciones con el resto de países, es tras los ataques cuando esta visión se radicalizó aún más.

De hecho, para comprender el cambio que tuvo lugar a partir de finales de 2001 tan solo es necesario revisar los planteamientos en asuntos exteriores presentados durante la campaña presidencial de 2000 por la que fuera asesora de Seguridad Nacional (2001-2005) en el primer mandato de Bush, Condoleezza Rice (2000). La actual secretaria de Estado esbozaba una visión claramente realista de las relaciones que pensaba establecer el nuevo presidente con el resto de países del planeta. Tanto es así, que su propuesta era clara a la hora de presentar las fuentes de amenazas para los Estados Unidos: los Estados que tenían más poder como consecuencia de su tamaño, posición geográfica y fuerza militar.

La forma tradicionalista en la que planteó las amenazas a las que se debía enfrentar Estados Unidos en el siglo XXI impidió a Rice captar la relevancia de nuevos actores no estatales en el escenario internacional y su perfil transnacional y asimétrico. De ahí el giro que se produjo en materia de política exterior tras los atentados.

Todos estos acontecimientos favorecieron un posicionamiento más fuerte del grupo republicano más radical, los neoconservadores. Éstos

encontraron en los atentados el detonante perfecto o *casus belli* para poner en práctica sus ideas sobre el excepcionalismo americano y su deber de promocionar la democracia ya que, de esta forma, se servía a los intereses de Estados Unidos y a su seguridad¹. Karl Rove, el gran estratega republicano, fue el encargado de basar la estrategia de la administración Bush en el principio de la claridad moral por el que los matices entre el bien y el mal quedan eliminados (Ridao, 2007). De esta forma, quedó reflejado en los distintos discursos del presidente² y, más concretamente, en la “National Security Strategy” (NSS) publicada en septiembre de 2002. Fue aquí donde se plasmaron las directrices, conceptualizadas en forma de realismo ofensivo, que desde entonces ha seguido Washington. Ese interés hegemónico y de expansión llevó a los neoconservadores a ver el 11 de septiembre como un incentivo para buscar la oportunidad de aumentar el poder a expensas de sus rivales (Mearsheimer, 2001). Además, erróneamente predijeron que los costes iban a ser menores que los beneficios, algo que hasta ahora no ha sido así.

Cuando la conquista es más fácil, como pensaron los neoconservadores, los argumentos para llevar a cabo un ataque preventivo cogen más peso (Van Evera, 1998). Esta forma de acabar con las amenazas, antes de que finalicen su formación, y el haber posicionado al terrorismo como primera fuente de inseguridad para Estados Unidos, fueron dos de los cambios más importantes propuestos por la administración Bush tras el 11 de septiembre. Además de estos temas, en la Estrategia Nacional de Seguridad³ aparecen otras preocupaciones en materia de seguridad como el vínculo existente entre el hecho terrorista y los Estados fallidos (*Rouge States*), ya que éstos albergan y alientan a terroristas. Esto, obviamente, tuvo sus implicaciones y la más característica ha sido la securitización de todos los temas incluidos en su agenda. Por tal motivo, se comenzaron a percibir como amenazas un mayor número de puntos sobre los que se

1 Frachon y Vernet (2004). Estos autores defienden en su libro la teoría de que los neoconservadores fueron los primeros que percibieron a Irak como una amenaza, por apoyar a movimientos terroristas y porque disponían de armas de destrucción masiva.

2 Ver los discursos sobre el Estados de la Unión desde 2002 hasta 2007. www.whitehouse.com

3 Department of State (United States of America) 2002, The National Security Strategy of the Unites States of America.

tomaron medidas de emergencia desde el Departamento de Estado, ministerio que puso en marcha una forma de justificar las acciones tomadas fuera de los límites normales de los procedimientos utilizados habitualmente en política (Buzan et al., 1997).

Todo este lenguaje neoconservador se vio moderado en la nueva Estrategia Nacional de Seguridad de 2006⁴ donde uno de los mayores enemigos para la seguridad del país es, principalmente, Irán. Si la anterior se basaba en el mantenimiento y potenciación del poderío militar y económico de Estados Unidos, la nueva, apuesta por una estrategia más activa de libertad a largo plazo donde la paz y la estabilidad mundial se fundamentan en la existencia de naciones libres (Kern, 2006b). Este pequeño giro hacia posturas más moderadas, donde la diplomacia está cobrando un mayor protagonismo (Ratnesar y Shannon, 2007), ha podido estar provocado por algo que los propios estadounidenses han infravalorado hasta ahora, la pérdida de poder blando. Esta forma de acercamiento a otras naciones es un instrumento de política exterior cada vez más importante para tratar asuntos transnacionales, cuya solución exija cooperación mutua, como es el caso del terrorismo global (Nye, 2003).

A todos estos problemas hay que sumarle el hecho de que, a prácticamente unos meses de las elecciones presidenciales, el futuro de los republicanos es incierto, tanto, que su presidente está pasando por sus horas más bajas desde que, tras los atentados del 11 de septiembre, su índice de popularidad fuese de más del 90%. Actualmente y como resultado de esta circunstancia, ronda el 34%⁵. La constante aparición de obstáculos en los últimos años ha sido incesante como ha demostrado la marcha de la mayor parte de los neoconservadores que trabajaban en su gabinete o el fracaso de su última guerra, tanto por el número de bajas como por el caos generalizado que se vive en Irak. A todo esto hay que añadir la pérdida de las elecciones legislativas al Congreso que los republicanos perdieron en favor de los demócratas. Todo esto plantea una clara necesidad de cambiar el rumbo de una política exterior demasiado agresiva, unilateralista e insostenible a largo plazo sin una colaboración más igualitaria y global entre los Estados.

4 Department of State (United States of America) 2006, The National Security Strategy of the Unites States of America.

5 Zogby Internacional. http://www.zogby.com/news/ReadNews.dbm_ID=1339

Ampliar la base de las agendas

Esta nueva forma de entender la política exterior de Estados Unidos también ha influido en la región andina. De hecho, las relaciones con este conjunto de países se pueden mostrar como un ejemplo del interés que Washington tiene por dominar y estar presente en cualquier situación que pueda, eventualmente, ser una amenaza para ellos en el Hemisferio Occidental. El conflicto interno de Colombia ha tenido mucho que ver y sus intervenciones en este país han demostrado cómo Estados Unidos, tras los atentados, ha ampliado su perímetro de seguridad (Tokatlian, 2003) más allá de lo que serían sus vecinos más cercanos.

Sin embargo, y tras las últimas elecciones celebradas en estos países latinos, esa percepción de dominio y superioridad, por la debilidad estatal y por la ausencia de un elemento valioso para establecer unas negociaciones equilibradas, ha comenzado a cambiar lentamente. Tras la llegada al poder de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Hugo Chávez en Venezuela, se están tomando decisiones que desaceleran los intentos de los estadounidenses por hacer frente a su particular lucha contra el narcoterrorismo. Es, sobre todo, Chávez quien está tratando de difundir y afianzar su discurso anti-hegemónico contra los estadounidenses. Quizá, de todos los Estados andinos, el que ha mantenido relaciones diplomáticas más estables a lo largo de los últimos años ha sido Perú, quien parece que se mantendrá en esta línea tras la reelección de Alan García como presidente al derrotar al candidato de la izquierda Ollanta Humala.

Esta recomposición del mapa político andino no ha cambiado las prioridades de Estados Unidos hacia la región, ya que sigue manteniendo una estrecha alianza con su socio más fiel, Colombia. Más bien, lo que ha ocurrido ha sido que todos los actores implicados han reforzado sus posiciones complicando, así, enormemente algunas negociaciones como la del Libre Comercio. El eje izquierdista andino está tratando de revertir una situación en la que los contactos entre los Andes y Estados Unidos han tenido, como base, relaciones asimétricas que han perjudicado, enormemente, a los primeros. Apoyados en la fuerza que otorga el poseer grandes cantidades de hidrocarburos en su subsuelo, estos países latinos están

tratando de construir sus agendas de tal manera que puedan posicionarse de forma más activa que reactiva, sus relaciones con Estados Unidos.

A pesar de los enormes esfuerzos que estos países están llevando a cabo, todos ellos, incluidos Perú y Colombia, atraviesan profundas crisis a nivel institucional y político. Bolivia y Ecuador tratan de refundar su sistema, agotado por el descrédito y el colapso del mismo, a través de sendas Asambleas Constituyentes. Hugo Chávez está transformando todo el país para adaptarlo a su política económica e ideológica basada en el 'Socialismo del siglo XXI'. Además, todas las decisiones que está tomando, para llevar a cabo el modelo que defiende, están afianzando una contraproducente personalización del poder que puede verse cristalizada en la próxima reforma de la Constitución (Alfonso, 2007). Pero, sobre todo, es Colombia la que está pasando por dificultades más profundas debido a su conflicto interno y a la ausencia del Estado en gran parte del país.

Estos problemas de gobernabilidad son, sin duda, los que van a entorpecer un posicionamiento más estable, no solo en materia de política exterior, sino también para hacer frente a las numerosas amenazas presentes en la región. Pero esto no afecta solo a nivel interno, sino que también se presenta como un obstáculo para avanzar en la consecución de una integración interestatal, cada día más necesaria para no perder opciones en un mundo globalizado de tipo económico, social, político y de seguridad.

Sin embargo, y a pesar de la urgente necesidad de solucionar esta gran debilidad de los países andinos, sería un error establecer una jerarquía de temas, como la que ha planteado Washington, teniendo en cuenta la importante y creciente seriedad de problemas como la pobreza, el desplazamiento de personas o la violencia interna. Ante estas carencias, es necesaria una respuesta securitizadora más abarcante y menos militarizada. Hasta el momento, el único país que parece haber aceptado esta realidad y que lo ha presentado con una política de Estado ha sido Ecuador tras adoptar un enfoque de Seguridad Humana en su agenda. Tampoco hay que olvidar los intentos de Colombia por poner en marcha su *Política de Defensa y Seguridad Democrática*⁶, sin embargo, la influencia de Estados Unidos ha provocado que ésta se desvirtúe y quede en un segundo plano.

6 Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional (Colombia) 2003, Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Ante este panorama y a pesar de que el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha formulado duras críticas al sistema democrático que impera en la región y a la falta de respeto de los Derechos Humanos⁷, Washington continúa sin asumir que es urgente y necesario abordar esta amenaza para poder hacer frente simultáneamente al narcoterrorismo. Esta postura desequilibra, de manera profunda, los procesos de securitización en la región que deberían ser más incluyentes y sincrónicos. Además, el desequilibrio no solo viene dado por haber establecido una jerarquía temática, sino por entorpecer la promoción de actitudes más cooperativas que den cierto sentimiento de autonomía a los países andinos.

Respuestas más activas

Las consecuencias que trajeron los atentados del 11-s y el cambio de política exterior de Estados Unidos tuvieron su influencia en la región andina, sobre todo, porque se comenzó a relacionar, íntimamente, al terrorismo y al narcotráfico. Luchar contra el narcoterrorismo es la mayor prioridad de Estados Unidos en la región. Sin embargo, este precepto estadounidense no ha calado de la misma forma en los países andinos y así lo reconoce la administración Bush. Como se afirma desde el Departamento de Estado⁸, Colombia es el único país que está haciendo frente, completamente, a las amenazas terroristas a través de la fuerza de la ley y medidas de inteligencia, militares y económicas.

Como sostiene Estados Unidos, el terrorismo en el hemisferio está promovido por organizaciones narcoterroristas con base en Colombia y por residuos de grupos andinos de la izquierda radical. En la lista del Departamento de Estado, en la que aparecen los grupos considerados terroristas, se han incluido cuatro pertenecientes a la región andina: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Sendero Luminoso de Perú. Aunque ninguno de los países que son vecinos de

Colombia han condenado el terrorismo o han declarado ilegal la membresía a esos grupos en sus países, la mayoría ha respondido positivamente a las peticiones de Colombia para arrestar a determinados fugitivos. Aún así, para Estados Unidos las fuerzas de seguridad de los vecinos colombianos se mantienen bajo órdenes formales o informales de evitar la confrontación militar con narcoterroristas extranjeros⁹.

La colaboración y unión entre Estados Unidos y Colombia ha marcado el papel que ha tenido Norteamérica en la región. De hecho, el paquete económico que el primero ha dedicado para sacar adelante el Plan Colombia ha sido muy importante. Sin embargo, esta estrecha vinculación entre el narcotráfico y el terrorismo ha sido, en algunos casos, contraproducente para la región; esta es la situación de Bolivia por ser un país que cuenta con una larga tradición en el cultivo de hoja de coca. Este hecho ha favorecido a que Estados Unidos ejerza más presión sobre el Gobierno boliviano para que acabe con este tipo de cosechas y también ha propiciado que los problemas internos de orden público en Bolivia sean interpretados de manera artificial como resultado de la vinculación entre el narcotráfico y el terrorismo (Aranibar, 2004).

Contrariamente al caso boliviano, Perú sí que ha sufrido la existencia de grupos terroristas, como Sendero Luminoso, en su territorio. Por este motivo y ante la posibilidad de que pueda volver a resurgir, el gobierno peruano, al igual que ocurre con Estados Unidos, ha incluido al terrorismo como la principal amenaza para su seguridad seguida de grupos radicales violentos, delincuencia organizada, narcotráfico y depredación del medio ambiente. Sin embargo y a pesar de esto, Perú ha mantenido la distancia con Washington y ha tratado de ser relativamente independiente en materia de seguridad (Bustamante, 2001).

Venezuela ha sido el país más criticado por la administración Bush, tanto es así que insisten en afirmar que los venezolanos han cortado la cooperación en la guerra global contra el terrorismo, permitiendo la existencia de terroristas en su territorio y buscando relaciones más cercanas con Cuba e Irán (ambos países, según ellos, auspiciantes del terrorismo). Asimismo, Estados Unidos acusó a este Estado andino de ser el país más

7 U.S. Department of State (United States of America) 2007a.

8 U.S. Department of State (United States of America) 2007b.

9 U.S. Department of State (United States of America) 2007b.

permisivo y corrupto en dicho asunto ya que ha llegado a ser el que mayor tránsito de droga registra en el hemisferio occidental¹⁰. Estas afirmaciones fueron rechazadas por Venezuela, quien respondió que se seguía trabajando para luchar contra el narcotráfico, pero no exactamente como se lo imponía Estados Unidos, ya que el Gobierno venezolano tenía constancia de que la DEA (Drug Enforcement Administration) había llegado a formar un cártel de la droga que permitía la salida, de ese país, de grandes cantidades de sustancias ilegales¹¹.

La experiencia ecuatoriana también es significativa, ya que es el país andino que sufre, de forma más directa, las consecuencias del conflicto colombiano. A pesar de que Ecuador parte de ser muy vulnerable en materia de seguridad y defensa en el escenario internacional y de que sus problemas políticos y económicos hacen difícil la emisión de políticas autónomas (Bonilla, 2005), con la llegada de Rafael Correa al poder la situación está comenzando a cambiar. Aún es pronto para saber si las decisiones que está tomando el presidente ecuatoriano afectarán posteriormente a sus relaciones con Estados Unidos, pero el país está dando pasos para desmarcarse de la agenda de Washington. Tanto Correa como los tres ministros de Defensa que han pasado por su gabinete han reiterado su intención de marcar diferencias con los objetivos estadounidenses para concederse más autonomía. De hecho, la adopción de un enfoque de seguridad humana, su Agenda Política de la Defensa Nacional¹² refleja su intención de alejarse del tratamiento excesivamente militarista del Plan Colombia. Aunque solo sea aplicado en la frontera norte, el Plan Ecuador (su respuesta al conflicto colombiano), recoge la intención de tratar de enfrentar el problema de una manera multidimensional.

Otro asunto de vital importancia que le ha servido a Ecuador para alejarse ha sido la decisión del presidente Rafael Correa de rescindir el contrato de ocupación de la Base Militar de Manta de Estados Unidos. Aunque el acuerdo expira en el 2009, Correa ya afirmó, rotundamente, su intención de no renovarlo¹³. Esta acción podría representar un duro

10 Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos. Departamento de Estado.

11 *El Comercio* (2007). "Carreño anuncia sanciones más estrictas contra el narcotráfico". *El Comercio*, 3 de marzo.

12 Gobierno Nacional de la República del Ecuador.

golpe para el trabajo de interdicción de Estados Unidos quien hasta ahora ha considerado a Ecuador como un socio estratégico en este sentido, según afirmaciones del Comando Sur (Southern Command)¹⁴.

Ante la postura contestataria tomada por el Gobierno ecuatoriano en este y otros temas que tienen que ver con Estados Unidos y a pesar de los buenos resultados obtenidos en la lucha contra el narcotráfico, parece que las negociaciones de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA en sus siglas en inglés) están paralizadas hasta el punto que Correa ha afirmado que no rogará para llegar a un acuerdo¹⁵. Además, la renovación del ATPDEA tiene mucho que ver con los acuerdos de Libre Comercio (TLC) que Estados Unidos pretende firmar con los países de la región que aún no lo han hecho. La última renovación de esta Ley de Preferencias fue aprobada por el Congreso, únicamente, por ocho meses. El breve período de tiempo por el que fue ampliado, puede ser una maniobra de Estados Unidos para presionar a Bolivia y Ecuador para que, finalmente, lleguen a un acuerdo que tendría un carácter más amplio y prolongado y evitaría que ambos países estuvieran negociando de forma constante¹⁶. Pero esto parece que, por el momento, no va a ocurrir, ya que, como apuntó el presidente ecuatoriano durante su campaña, la firma del acuerdo sería, en extremo, desigual puesto que Estados Unidos sigue manteniendo un sistema de subvenciones agrícolas del que carecen los países andinos¹⁷. Hasta el momento, los únicos países andinos que han firmado el TLC de forma bilateral con Estados Unidos han sido Perú y Colombia y ambos han visto la renovación del ATPDEA como un puente hasta que se haga efectivo el acuerdo comercial.

A pesar de la respuesta de este nuevo eje andino, la colaboración y unión entre Estados Unidos y Colombia seguirá marcando el papel que

13 *El Comercio* (2007). "Me corto una mano antes que renovar convenio de la Base de Manta: Correa". *El Comercio*, 11 de agosto.

14 *El Comercio* (2007). "Ecuador, clave en el combate contra las drogas". *El Comercio*, 29 de julio.

15 *El Comercio* (2007). "Ecuador desistirá de rogarle a EE.UU: Correa". *El Comercio*, 26 de agosto.

16 *El Universo* (2007). "Atpdea se aprobó ya definitivamente". *El Universo*, 29 de junio.

17 Según indicó Correa, "los cálculos más conservadores estiman que debería darse 120 millones en subsidios en los sectores más sensibles como el arroz, maíz y soya para que no quiebren". <http://www.ciudadaniainformada.com/investigacion-ecuador.php?id=15>

ha tenido Norteamérica en la región. Pero el Gobierno presidido por Uribe, a principios de 2007, fue protagonista de un escándalo por el que salió a la luz la colaboración entre militares y políticos colombianos. Esta situación, bautizada como *parapolítica*, hizo que algunos congresistas estadounidenses se planteasen si su país debía seguir aportando ayuda económica a Colombia (Lozano, 2007). Si Uribe logra depurar responsabilidades y frenar el escándalo, es posible que, en caso de que los demócratas lleguen al poder, Estados Unidos siga manteniendo su apoyo a Colombia.

Energía, fuente de política exterior

Las últimas decisiones tomadas, sobre todo por Venezuela y que han sido secundadas y apoyadas por Bolivia y Ecuador, van a traer consecuencias en su relación con Estados Unidos. Los futuros problemas energéticos previsible, en un mundo cada vez más industrializado, van a seguir radicalizando la postura de Washington hacia los países productores cuyos regímenes políticos puedan ser obstáculo para conseguir sus intereses. Dadas las circunstancias, es posible que Estados Unidos acabe por colocar en su agenda de seguridad el suministro energético estable a un nivel igual o similar en el que está, actualmente, la lucha contra el narcoterrorismo.

A pesar de ser consciente de esta posibilidad, Venezuela ha optado por autoproclamarse un país líder en esta área, no solo en los Andes, sino también en el resto de países de América Latina. Por este motivo, y sabedor del fuerte respaldo económico que le da el ser el mayor productor de hidrocarburos de la región, Chávez ha comenzado a ofrecer petróleo y recursos económicos a todo aquel que desee compartir su proyecto bolivariano de integración latinoamericana, en el que también se incluye la creación de un sistema internacional de carácter más multipolar que el actual. Tanta confianza tiene el presidente venezolano en el potencial de los recursos energéticos de su país que en su Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Malavé, 2007) se afirma que el petróleo no solo es un medio para poner en práctica una buena política de desarrollo, sino también para crear una estrategia geopolítica que afiance

su soberanía y su defensa. Por eso, este país tiene abiertos dos frentes importantes que, si los superan, le ayudarán a reforzar su papel a nivel regional e internacional: por un lado Brasil y por otro Estados Unidos.

En primer lugar, hay que recordar que los problemas que ocasionan tanto la disminución de reservas de hidrocarburos como el calentamiento global provocado por el uso de estos combustibles, ha favorecido la búsqueda de energías alternativas. Este es el caso de los biocombustibles, un nuevo mercado emergente del que Brasil es su máximo productor y exportador. Esto no sería un problema si no existiese una rivalidad creciente entre brasileños y venezolanos por conseguir mercados tanto en América Latina como en el resto del mundo. De hecho, el pasado mes de agosto Chávez y el presidente de Brasil, Luiz Inácio 'Lula' Da Silva, hicieron viajes paralelos por Latinoamérica para ganar sus posiciones.

El viaje de Chávez logró fortalecer los lazos económicos y políticos entre Bolivia, Ecuador y Venezuela y afianzó, de manera notable, el liderazgo de éste último país en la región, postura que alejará aún más a estos tres países de Washington. El mayor acuerdo alcanzado por Chávez en los Andes ha sido el que firmó con el presidente boliviano Evo Morales por el que Venezuela otorgó 600 millones de dólares a Bolivia para la exploración y explotación de hidrocarburos al norte de La Paz. Además, ambos presidentes ya han ratificado la creación de Petroandina, empresa que repartirá los beneficios obtenidos, que serán de un 60% para los bolivianos (su empresa estatal YPFB) y un 40% para los venezolanos (a través de la empresa petrolera del Estado PDVSA)¹⁸. En su periplo por América Latina, Chávez también pasó por Ecuador, donde suscribió un acuerdo con el gobierno de Rafael Correa para la construcción de una refinería en Manabí. Además, estos dos países han firmado un convenio para avanzar hacia la adhesión futura al Tratado de Seguridad Energética promovido por Venezuela y que tiene por objetivo asegurar el suministro de combustible para los países de la región¹⁹ y servirá para seguir fortaleciendo los lazos regionales.

18 Además de este acuerdo, Venezuela, Bolivia y Argentina se unieron para formar Opegasur, el Grupo de Países Productores de Gas. Marirrodiga, Jorge (2007).

19 Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. Gobierno Bolivariano de Venezuela.

En segundo lugar, y más allá de las propias dinámicas internas establecidas en América Latina para liderar el mercado de la energía, el papel que tiene Estados Unidos en esta materia es vital, ya que su dependencia de los hidrocarburos es cada vez mayor. Para comprender la magnitud de ésta hay que recordar que, a parte de consumir el 25% de la producción mundial, las importaciones suponen un 60% del consumo total de petróleo de Estados Unidos y las proyecciones sostienen que para el 2025 aumentará a un 70% (Kern, 2006a). Además, en los últimos discursos del presidente sobre el Estado de la Unión ya se advertía sobre la necesidad de disminuir la dependencia de los hidrocarburos y optar por otras energías más limpias como el etanol²⁰. De esta forma, la administración republicana pretende reducir este lazo para no incrementar su vulnerabilidad frente a “regímenes hostiles y a terroristas”²¹ que podrían causar graves problemas en el suministro del petróleo. Pero, a pesar de los planes de Estados Unidos por disminuir la dependencia del petróleo, será difícil que lo logre en un periodo corto de tiempo. De hecho, como prevé la Agencia de Información sobre la Energía, para el 2030, este país consumirá un 36% más de petróleo para el transporte que la actualidad (Kern, 2006a). Por lo tanto, Estados Unidos seguirá dependiendo de su cuarto país exportador de hidrocarburos, Venezuela²², aunque haya firmado en su último viaje a la región acuerdos millonarios con Brasil para importar etanol.

La interdependencia petrolífera de Estados Unidos y Venezuela incluso podría llegar a aumentar si se da por cierto los resultados de las últimas prospecciones realizadas en el Orinoco ya que se estima que las reservas venezolanas podrían superar a las de Arabia Saudí. Según los últimos estudios, el país andino podría albergar en su subsuelo un total de 316.000 millones de barriles²³ dato que, de confirmarse, le serviría a Venezuela para fortalecer su papel a nivel mundial.

20 Discurso de George W. Bush sobre el Estado de la Nación de enero de 2007.

21 Bush sobre el Estado de la Nación de enero de 2007.

22 El país que más exporta petróleo a Estados Unidos es Canadá, seguido por México, Arabia Saudí y Venezuela. Energy Information Administration. Oficial Energy Statistics from the U.S. Government.

23 Rodríguez Villouta, Aldo (2007).

¿Ayudaría esto a acrecentar el interés de Estados Unidos por promover sistemas democráticos estables en la región para mantener un suministro estable de petróleo? El último antecedente materializado en la guerra de Irak no crea buenas expectativas, y más si se tienen en cuenta los acercamientos diplomáticos que está realizando Venezuela, no sólo a Cuba, sino a países incluidos en el llamado ‘Eje del Mal’ como Irán y Corea del Norte. Además, dada su vehemente postura anti-estadounidense, la Venezuela liderada por Chávez podría adquirir más armamento y despertar las alarmas de Norteamérica. Esto, sin duda, sería altamente contraproducente para la región ya que si Venezuela sobrepasa el límite, Estados Unidos, o bien buscaría ampliar su influencia en el resto de países andinos o endurecería seriamente sus relaciones. Esto desequilibraría aún más la balanza securitizadora, mencionada ya con anterioridad, y podría entorpecer, enormemente, los avances en materia democrática en la región.

Conclusión

Los actuales gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador están tratando de revertir una situación que hasta ahora les había llevado a una semi-sumisión en materia de política exterior hacia Estados Unidos. A pesar de que el problema del narcotráfico y la acción de las guerrillas es un asunto que afecta la estabilidad de estos países, cada uno de ellos está optando por tomar medidas distantes y poco coordinadas. Estados Unidos está en lo cierto, son necesarias acciones regionales para hacer frente a estas amenazas, pero no dando prioridad a una solución militar cuando estos países se enfrentan a problemas tan serios como la pobreza o la carencia de gobernabilidad.

La creación de una agenda común andina para abordar temas de seguridad debería ser urgente y necesaria. Pero siempre desde la iniciativa regional y con Estados Unidos como un actor invitado, y no principal que trata de imponer su propia jerarquización de temas a través de la diplomacia coercitiva. Los países andinos no pueden seguir creyendo que el conflicto colombiano les es ajeno, porque ignorándolo solo aumentará las

consecuencias. Además, dada su situación interna y las características de estas amenazas transnacionales, estos Estados deberían utilizar un enfoque en sus agendas, basado en la seguridad humana, como ya lo ha comenzado a hacer Ecuador.

Para lograr una mayor cohesión regional en asuntos de vital importancia es necesaria la existencia de un liderazgo que estimule al resto de países a concertar posturas. Hugo Chávez está dando importantes pasos con iniciativas como el ALBA, pero es probable que la forma por la que está apostando el presidente venezolano no sea la más adecuada. Su generosidad y aparente buen hacer a la hora de entablar relaciones de hermandad con otros países andinos, a través del petróleo principalmente, puede generar unas estructuras de colaboración en extremo politizadas y que impidan el acceso de otros países por este motivo.

Por otro lado, los últimos acontecimientos y alianzas andinas en materia energética aumentan la fortaleza de la región y pueden ser un buen punto de apoyo para dar un paso a una política más activa frente a Estados Unidos. Sin embargo, esto no será sostenible en la medida en que sus instituciones sigan siendo débiles, ya que este tipo de inestabilidades abren el camino a la intervención en temas domésticos de otros países más fuertes.

Bibliografía

- Alonso, Francisco (2007) “Chávez presenta la reforma constitucional que le permitirá gobernar indefinidamente”, *El País*, 16 de agosto, (5)
- Araníbar, Antonio (2004) “Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia” en Fuentes, Claudio, ed., *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*, Santiago: FLACSO-Chile.
- Bonilla, Adrián (2005) “Política estadounidense y el conflicto colombiano en la seguridad del Ecuador”. San Diego State University (noviembre de 2002 y actualizado al 2005).
- Bustamante, Fernando, “Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio”; en el proyecto *Sustentabilidad Democrática*

- tica y Sistema Internacional. Evaluación del impacto de la política de seguridad de Estados Unidos en América Latina post 11/09/01.*
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap Wilde (1997) *Security. A New Framework Of Analysis*. London: Lynne Reinner Publishers.
- Department of State (United States of America) (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*.
- (2006) *The National Security Strategy of the United States of America*.
- Discurso de George W. Bush sobre el estado de la Nación de enero de 2007. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070123-2.es.html>
- El Comercio* (2007). “Ecuador desistirá de rogarle a EE.UU: Correa”, *El Comercio*, 26 de agosto. http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp_id_noticia=86504&anio=2007&mes=8&dia=26
- (2007). “Carreño anuncia sanciones más estrictas contra el narcotráfico”, *El Comercio*, 3 de marzo. http://buscador.eluniversal.com/2007/03/03/pol_art_197430.shtml
- (2007). “Ecuador, clave en el combate contra las drogas”, *El Comercio*, 29 de julio. http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp_id_noticia=82588&anio=2007&mes=7&dia=29
- (2007). “Me corto una mano antes que renovar convenio de la Base de Manta: Correa”, *El Comercio*, 11 de agosto. http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp_id_noticia=84467&anio=2007&mes=8&dia=11
- El Universo* (2007). “Atpdea se aprobó ya definitivamente”, *El Universo*, 29 de junio. <http://www.eluniverso.com/2007/06/29/0001/9/293FD7E236A44335BEE8BCD113E0EF94.aspx>
- Energy Information Administration. Official Energy Statistics from the U.S. Government. http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_imp_cus_a2_nus_ep00_im0_mbb1_m.htm
- Frachon, Alain y Daniel Vernet (2004) *La América Mesiánica. Los orígenes del neoconservadurismo y las guerras del presente*. Barcelona: Paidós.
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Disponible en: http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp_noid=10894

- Kern, Soeren (2006a) "Cómo la demanda de petróleo determina la política exterior estadounidense". Madrid: Real Instituto Elcano (Julio). Disponible en: www.realinstitutoelcano.com
- (2006b), "¿Dónde están los Neocons?". Real Instituto Elcano (junio). Disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- Lozano, Pilar. (2007) "El escándalo que vincula a paramilitares y políticos desata una crisis en Colombia", *El País*, 20 de febrero, (2)
- Malavé, David comp. (2007) Gobierno Bolivariano de Venezuela, "Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013"
- Marirrodiga, Jorge (2007) "Venezuela, Bolivia y Argentina sellan una alianza estratégica de productores de gas", *El País*, 11 de agosto, (3)
- Mearsheimer, John (2001) *The tragedy of great power politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. Gobierno Bolivariano de Venezuela. Disponible en: http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php_act=ST&f=4&t=51120
- Nye, Joseph S. (2003) "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", *Foreign Affairs en Español* (julio-septiembre). Disponible en: www.foreignaffairs-esp.org
- Office of Counterterrorism (2005) Foreign Terrorist Organization. Washington. Disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>
- Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional (Colombia) 2003, Política de Defensa y Seguridad Democrática.
- Ratnesar, Romesh y Elaine Shannon (2007), "The Weight of the World", *Time*, 19 de febrero, (35-40)
- Rice, Condoleezza (2000) "Campaign 2000: Promoting the National Interest". *Foreign Affairs*. (enero-febrero). Disponible en: <http://www.foreignaffairs.org/20000101faessay5/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html>
- Ridao, José María (2007) "La hipótesis de Rove" *El País*, (14 de agosto)
- Rodríguez Villouta, Aldo (2007) "Venezuela toma control de lo que podría ser el mayor yacimiento mundial de petróleo". *El Mundo*, 2 de

- mayo. Disponible en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/05/02/economia/1178077258.html>
- Tokatlian, Juan Gabriel (2003) "El orden sudamericano después de Irak". *Nueva Sociedad* 185 (mayo-junio), pp.102-114)
- U.S. Department of State (United States of America) (2007a) Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2006. Disponible en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2006/80591.htm>
- (2007b) Country Reports on Terrorism. Disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/82735.htm>
- Van Evera, S. (1998) "Offense, defense, and the causes of war" en Brown, M., O. Cole, S. Lynn-Jones y S. Miller, *Theories of war and peace*, Massachusetts. London, England: The Mit Press Cambridge.
- Zogby Internacional. Disponible en: http://www.zogby.com/news/ReadNews.dbm_ID=1339

Domestic Influences on Ecuador – U.S. Relations: Towards the incorporation of a balanced theoretical analysis*

Kenneth P. Ray*

The Latin American transitions to democracy and the end of the Cold War set the stage for a new phase in Latin America - U.S. relations. Whereas pro-Soviet or pro-U.S. alignment defined Latin America - U.S. relations in the Cold War, bilateral foreign policy agendas emerged in the post-Cold War period encompassing an array of political, economic, and even social issues. In light of this development, a growing number of scholars shifted their research foci from macro or structural levels of analysis to micro or sub-state analytical levels¹ in order to systematically examine the construction of these multi-faceted and often complex foreign policy agendas.

The Republic of Ecuador experienced one of the earliest transitions to democracy in the region. After nearly twenty years of relative stability, Ecuador entered a period of political turbulence characterized by interrupted presidential terms and intermittent social unrest, which received considerable attention from the U.S. and the international community. Ecuadorian decision-makers inevitably crafted foreign policy agendas in

* Sections of this paper are part of a theoretical framework chapter in a forthcoming Master's Thesis.

* Florida International University

1 Hudson (2007) distinguishes between structural or macro levels of analysis (National Attributes and International System) and micro or sub-state levels of analysis (Individual Decisionmaker, Group Decisionmaking, Culture and National Identity, and Domestic Politics and Opposition).

this tumultuous context. While not ignoring the impact of structural factors, several Ecuadorian scholars and a few American counterparts began to analyze components of Ecuador's domestic situation and their impact on foreign policy agenda formulation.

Despite this growing interest, scholarly study of Ecuador - U.S. relations remains in an incipient stage (Ponce, 2005: 10).² Several Ecuadorian and American scholars have analyzed the bilateral policy agenda, but Ecuadorian scholars dominate the debate regarding sub-state influences on the bilateral relationship. Most Ecuadorian scholars employ a systematic, multi-disciplinary approach to understand domestic influences on Ecuadorian foreign policy, but do not treat U.S. domestic influences in a similar manner.

This paper addresses how to develop a more evenhanded analysis of both Ecuadorian and American domestic influences on foreign policy agenda formulation; the focus is the Ecuador – U.S. bilateral agenda particularly in the political-diplomatic realm. The discussion is both retrospective and briefly prospective. The author critically assesses relevant literature from 1996 until 2006 reflecting a variety of theoretical perspectives. Following the examination of the scholarly debate, the author proposes a skeletal FPA (Foreign Policy Analysis) framework to analyze institutional and cultural sub-state levels³ framing Ecuador - U.S. relations. Lastly, the author concludes with a concise discussion on the implications and limitations of this approach.

Understanding the scholarly debate on contemporary Ecuador – U.S. relations

The theoretical treatment of Ecuador - U.S. relations increased considerably since the mid-1990s, particularly in Ecuadorian academic circles. Ecuadorian and American scholars analyzed the bilateral relationship

2 *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004)* was the first book published on Ecuador – U.S. relations, in 2005.

3 The analytical focus of this paper is on the Culture and Domestic Politics sub-state levels (Hudson, 2007).

from an array of realist, dependency⁴, and liberal⁵ perspectives. In turn, these theoretical perspectives directed attention toward one or more levels of analysis. Due to the overlap of theoretical perspectives within several works, this section chronologically⁶ reviews the literature.

John D. Martz (1996) views Ecuador's role in international relations as predominantly conditioned by weak state-level capabilities *vis-à-vis* its neighbors and the U.S. Due to its weak status, Ecuador remains susceptible to political and economic pressures; this vulnerability foments a status of traditional dependence for Ecuador (1996: 129-130). Martz recognizes the personal influence of various Ecuadorian presidents on foreign relations, but ultimately the individual level of analysis remains secondary to the state and system-level determinants of Ecuador's relationship with its neighbors and the U.S.

Martz's analytical approach is slightly problematic. The author argues there is no need for "conceptual systematization" in understanding Ecuadorian foreign policy due to Ecuador's relative weakness and small population (1996: 129). This inaccurately suggests small states lack the appropriate complexity for scholars to employ a more penetrating theoretical analysis. Indeed, as Ecuadorian scholars later demonstrated, the systematic application of theoretical decision-making models is possible to study Ecuadorian foreign policy.

Fernando Yépez (2001) addresses the Ecuador - U.S. bilateral relationship primarily from an international legal perspective. The author argues the U.S. foreign policy agenda is set by the projection of hegemonic power interests which may or may not abide by international legal norms; in turn, Ecuador's small, underdeveloped status compels Ecuador to use international law as the only mechanism to preserve its foreign policy

4 "Dependency" refers to this alternate conceptualization: "*Dependencia...supone diferencia de posibilidades entre Estados y relaciones de subordinación en política exterior en las cuales el Estado más débil se ve obligado a cumplir con los puntos de la agenda del Estado más fuerte*" (Bonilla, 1998: 82)

5 "Liberal" refers to liberalism as a theory of international relations, in which domestic institutions and society shape (to varying degrees) state behavior in international politics (Moravcsik, 1997).

6 The author groups Adrian Bonilla's selected works at the end of this section due to his numerous contributions to the scholarly debate on Ecuador – U.S. relations from 1996 until 2006.

agenda (2001: 34, 37). Yépez includes an analytical framework that combines international system, state, and sub-state level factors to understand the construction of foreign policy agendas. This framework pinpoints sub-state influences, such as socioeconomic interests, government ideology, public opinion, institutions, and national beliefs/values, among others (2001: 45). However, further operationalization of these sub-state elements would be needed in order to measure the degree of each element's influence on Ecuadorian and American bilateral foreign policy agendas.

Katalina Barreiro (2002) presents a thorough, multi-issue examination of the Ecuador – U.S. foreign policy agenda. The author analyzes Ecuadorian and American views regarding political and economic issues on their bilateral agenda from a combination of theoretical perspectives. A central tenet of the analysis is Ecuador's reactive foreign policy stance *vis-à-vis* the imposition of U.S. interests. For instance, the 1999 Manta Air Base deal exemplifies this Ecuadorian dependency, in which Ecuador acquiesced to U.S. anti-narcotics and anti-terrorism policies to maintain its bilateral trade agenda (2002: 256).

Aside from the importance of state-level factors, Barreiro highlights the significance of domestic political and societal influences in the formulation of Ecuador's foreign policy. The author thoughtfully addresses Ecuador's institutional foreign policy decision-making structure, party system dynamics, specialized interest group pressure, and political culture. This methodical, multi-disciplinary treatment of Ecuadorian sub-state levels is also accompanied by a thoughtful consideration of U.S. sub-state level influences. Nevertheless, analysis of U.S. sub-state levels could be strengthened by exploring the cultural values and beliefs of U.S. foreign policy decision-makers involved in constructing the Ecuador foreign policy agenda.

Jeanne Hey's (2003) assessment of Ecuadorian foreign policy tackles Ecuador – U.S. relations in the context of international economic policy and the development of Plan Colombia in the 1990s. The author analyzes Ecuadorian foreign policy incorporating individual, state, and system levels. Hey ultimately concludes that external vulnerability is the principal influence limiting Ecuadorian foreign policy, especially in the economic realm (2003: 202-203). However, unlike Martz, Hey seriously recognizes the importance of domestic institutional and societal influ-

ences. Interest group pressure, executive-legislative deadlock, and political instability are key components that constitute a "strong determinant of Ecuadorian foreign policy in the 1990s" (2003: 201).

Denys Toscano (2005) studies the Ecuador - U.S. bilateral relationship during the short-lived presidencies of Abdalá Bucaram and Fabián Alarcón. Toscano focuses the analysis on sub-state levels with a particular emphasis on influential individuals that played a role in the Ecuador - U.S. bilateral relationship. The author identifies an overarching trend of dependency in Ecuador - U.S. relations concerning the Ecuador - Peru conflict, democracy, trade, technical cooperation, and intellectual property issues. However, Ecuador's reactive stance is not necessarily the result of state and system-level influences, but of pervasive domestic institutional instability (2005: 131). While the author is explicit about Ecuadorian policymakers' inability to articulate a clear foreign policy agenda amidst institutional instability, there is no serious consideration of the cultural beliefs and attitudes of the foreign policymakers themselves.

Carlos Larrea (2005) examines Ecuador - U.S. relations in the context of the International Criminal Court's 1998 Rome Statute and subsequent U.S. pressure for Ecuador to ratify an Article 98 bilateral agreement. The author indicates that Ecuador and the U.S. have fundamental philosophical differences on this issue: Ecuador emphatically upholds international legal norms and institutions while the U.S. disrupts the functioning of international legal system (2005: 170, 177). Larrea analyzes the U.S. position mainly from state and system-level perspectives while sub-state, state, and system-level perspectives are considered to address the Ecuadorian position.

Despite the asymmetric nature of the Ecuador - U.S. bilateral relationship, Larrea stresses the idea that Ecuador's foreign policy characteristics are secondary to its domestic political realm (Bonilla in Larrea, 2005: 184). In the case of the Article 98 issue, the Lucio Gutiérrez administration faced considerable institutional and civil society pressures to not ratify a bilateral agreement with the U.S. (Larrea, 2005: 195). A multi-level FPA approach incorporating these sub-state level factors could provide a more systematic analysis of Ecuador - U.S. relations in this particular instance of international law.

John Sanbrailo (2006) explores the opportunities and challenges of the Ecuador - U.S. relationship at both macro and micro levels. Ecuador's geographic location is a strategic asset for U.S. anti-narcotics and anti-terrorism strategies, but sub-state political and social participation, democracy strengthening and economic growth and trade issues also matter to U.S. interests (2006: 2-4). In terms of challenges in Ecuador - U.S. relations, Sanbrailo emphasizes obstacles presented by Ecuadorian political culture; suspicion and mistrust permeate most levels of society and limit action in dealing with the highly pluralistic, fragmented, decentralized U.S. system that requires aggressively lobbying the U.S. Congress and major interest groups as other countries have done more effectively (2006: 9). This incisive observation about Ecuadorian political culture and its historic inability to understand and deal with American democracy is critical, but the influence of U.S. cultural values should also figure in the analysis. Furthermore, systematic study of "Washington's pluralistic fragmented policy-making process" (2006: 10) concerning U.S. Ecuador policy is a sub-state level worth exploring within a FPA theoretical framework.

Adrian Bonilla is perhaps the foremost contributor to the study of Ecuador - U.S. relations, particularly in terms of security. Bonilla combines dependency and realist⁷ approaches to explain Ecuador's asymmetric and vulnerable relationship with the U.S. Bonilla highlights the importance of Ecuadorian sub-state levels of analysis in order to explain the bilateral relationship with particular emphasis on the Ecuadorian foreign policy decision-making process.⁸ Indeed, Ecuadorian foreign policy-makers must unavoidably contend with an array of contextual phenomena when making decisions: political instability, clientelistic and patrimonial cultural norms, societal fragmentation, and high degrees of institutional turnover in the foreign policy decision-making establishment; these sub-state level phenomena contribute to the understanding of Ecuador's reactive foreign policy agenda (Bonilla, 2002: 20, 23-24).

7 Realist refers to *subaltern* realism: a Third World paradigm which understands international system-level conflict to be intimately intertwined with state and societal formation; subaltern realism acknowledges the pivotal impact of system-level variables on the domestic arena (Ayoub, 1998: 44-45).

8 See Bonilla 2004 for an in-depth theoretical and empirical analysis of Ecuadorian foreign policy decision-making as related to national security and drug trafficking.

Bonilla's numerous studies effectively incorporate Ecuadorian institutional and cultural sub-state levels and their impacts on the formulation of the Ecuadorian foreign policy agenda (Bonilla, 1998, 2002, 2004, 2006). However, Bonilla's works minimally address U.S. political culture and its influence on the bilateral relationship. Indeed, as previously mentioned, American cultural values and attitudes influence U.S. foreign policy decision-makers; a balanced FPA approach would be useful in incorporating the neglected U.S. cultural element to examine Ecuador - U.S. relations.

The review of academic literature reveals that the analysis of sub-state level influence on Ecuador - U.S. relations is a valuable research endeavor undertaken by both Ecuadorian and American scholars from different theoretical perspectives. In spite of this, a balanced, pluralistic assessment of Ecuadorian and American sub-state influences on their bilateral relationship is sorely needed. This author proposes a skeletal FPA theoretical framework to analyze institutional and cultural sub-state levels of analysis and incorporate both Ecuadorian and American perspectives.

Examining domestic influences on Ecuador - U.S. relations: A proposal for a balanced theoretical approach

The examination of sub-state level influences on foreign policy is at the heart of Foreign Policy Analysis (FPA) theory. FPA's agency-oriented and multi-disciplinary perspective seeks to understand the formulation of foreign policy from political, sociological, and even psychological angles. Although scholars historically applied this theoretical approach to the developed world, some argue analysis of the domestic context in the developing world is central to comprehend foreign policy dynamics (Braveboy-Wagner, 2003: 7).

As reviewed in the literature, both Ecuadorian and American scholars generally agreed in the case of Ecuador since the mid-1990s; discussions of executive-legislative gridlock, social unrest, and clientelistic and patrimonial cultural norms all contributed to confirm the importance of domestic institutional and cultural influences on Ecuadorian foreign policy. Ecuadorian policymakers incorporated such observations into the

2006 – 2020 Ecuadorian National Foreign Policy Plan. The Plan explicitly states the relevance of Ecuador's recent domestic institutional stability and "pluricultural and multiethnic" culture (Ecuadorian Ministry of Foreign Affairs, 2006: 19, 41).

According to the U.S. Embassy in Quito, the most salient issues on the political-diplomatic front are the promotion of democracy, humanitarian assistance, and protection of the environment (United States Embassy in Ecuador, Online). Application of the FPA institutional and cultural levels of analysis may prove useful to understand the formulation of a particular U.S. position on Ecuador.

The Domestic Politics and Opposition level of analysis identifies key domestic political players, including the executive and legislative branches of government, political parties, specialized interest groups, and labor unions (Hudson, 2007: 127). Region-specific and party-affiliated think-tanks and lobbying organizations also participate to a considerable extent in the policy-making process. After identifying the central players involved, it is necessary to consider each actor's primary attributes (power position, degree of unity, and size) and strategy (2007: 131). In the case of U.S. Ecuador policy, the State Department via the U.S. embassy in Quito is the principal institution responsible for articulating items on the policy agenda, but the U.S. Congress and key interest groups are also highly influential in the policy-making process (Sanbrailo, 2006: 10).

The Culture and Identity level of analysis concerns several fundamental questions in relation to foreign policy: "Who are we?," "What do 'we' do?," and "Who are they?" (Hudson, 2007: 104). Although there are no clear-cut answers to these complex questions, this author coincides with Hudson's multi-prong approach to culture and foreign policy. The foundation of this approach views culture in terms of "how power is conceived of and employed" by various groups (2007: 121-122). In the case of political-diplomatic Ecuador – U.S. policy, such an approach would involve examining how the principal American institutional players manipulate, refer to, and interpret culture when treating foreign policy agenda issues. This approach breaks away from simplistic characterizations of national values and attitudes by introducing differing group-level conceptualizations of culture.

Conclusion: FPA and explaining domestic influences on Ecuador – U.S. relations

This paper argued for a more evenhanded analysis of sub-state institutional and cultural influences framing contemporary Ecuador - U.S. relations, especially in the political-diplomatic realm. It is imperative to note that analytical attention to sub-state levels should not occur at the expense of state or system-level influences especially in the security and economic realms. Ultimately, future research should strive to integrate sub-state, state, and system-levels of analysis to provide a balanced and complete picture of both Ecuadorian and U.S. influences on their bilateral political-diplomatic, economic, and security relationships.

Bibliography

- Ayoob, Mohammed (1998). "Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World"; en Stephanie Neumann, ed.; *International Relations Theory and the Third World*. New York: St. Martin's Press.
- Barreiro, Katalina (2002). "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos"; en Adrián Bonilla, ed.; *Orfeo en el Infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- Bonilla, Adrián (1998). "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: Entre el Sobresalto y La Rutina"; in Andrés Franco, ed.; *Estados Unidos y los países Andinos 1993-1997: poder y desintegración*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- (2002). "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana"; in Adrian Bonilla, ed; *Orfeo en el Infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- (2004). *National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs*. Ph.D. dissertation. University of Miami (Florida).

- (2006). “U.S. Andean Policy, the Colombian Conflict, and Security in Ecuador”; en Brian Loveman, ed.; *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Braveboy-Wagner, Jaqueline Anne (2003). “*The Foreign Polices of the Global South: An Introduction*”; en Jacqueline Anne Braveboy-Wagner, ed.; *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder, Colorado: Lynne Reinner.
- Department of State (United States) 2007 “U.S. Policy & Issues” Online: <http://ecuador.usembassy.gov/policy.html> Date Accessed: 25 August 2007.
- Hey, Jeanne A.K. (2003). “*Ecuador: Foreign Policy on the Brink*”; en Frank O. Mora and Jeanne A.K. Hey, eds.; *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Hudson, Valerie (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Larrea Dávila, Carlos (2005). “Relaciones Ecuador-Estados Unidos en el marco del Estatuto De Roma de la Corte Penal Internacional;” en Javier Ponce Leiva, ed.; *Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala and FLACSO, Sede Ecuador.
- Martz, John D (1996). “The Fate of a Small State: Ecuador in Foreign Affairs;” en Heraldo Muñoz and Joseph Tulchin, eds.; *Latin American Nations in World Politics* (2nd Edition). Boulder, Colorado: Westview.
- Ministry of Foreign Affairs (Ecuador) 2006 “PLANEX 2020: National Foreign Policy Plan 2006-2020.” Online: http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/planex_2020_eng.pdf Date Accessed: 20 August 2007.
- Moravcsik, Andrew (1997). “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization* 51, 4, pp. 513-553.
- Ponce Leiva, Javier (2005). “Introducción;” in Javier Ponce Leiva, ed.; *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala and FLACSO, Sede Ecuador.

- Sanbrailo, John (2006). “U.S. – Ecuador Relations: Opportunities and Challenges.” Seminar Presentation to the 2006 Latin American Studies Association Conference, and the Spanish version, “Superando el Pesimismo Nacional: El Poder del Pensamiento Positivo by CODEU, 2006”,
- Toscano Amores, Denys (2005). “Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Períodos Presidenciales de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón;” en Javier Ponce Leiva, ed.; *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala and FLACSO, Sede Ecuador.
- Yépez Lasso, Fernando (2001). *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*. Quito: Artes Gráficas Señal.

Desafíos de seguridad en Colombia: Internacionalización del conflicto armado y la relación “especial” con los Estados Unidos

Arlene B. Tickner*

Entre las tendencias históricas de las relaciones externas de Colombia, la cercanía a los Estados Unidos es, sin duda, una de las más sobresalientes. Aunque esta estrategia de la asociación no ha sufrido sino leves modificaciones durante más de un siglo, ésta experimentó un cambio cualitativo importante durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como resultado de la “diplomacia por la paz” y más aún, el Plan Colombia, los cuales constituyeron esfuerzos por internacionalizar el conflicto interno. Para ello, el presidente Pastrana difundió ante el mundo una imagen de Colombia como país “problema” cuyo estado era incapaz de afrontar por sí solo los estragos generados por el narcotráfico y por la intensificación del conflicto armado. Dado que Estados Unidos se consideraba una fuente indispensable de ayuda económica y militar, el gobierno colombiano no solo admitió un nivel considerable de injerencia estadounidense en la planeación y ejecución del Plan Colombia sino que estimuló a ese país a involucrarse más de fondo en la situación interna. El “nuevo” papel de Washington en Colombia también tuvo una proyección regional por medio de la Iniciativa Regional Andina (IRA), cuyo propósito central era involucrar a los países vecinos en una dinámica conjunta de lucha antidrogas.

La ruptura del proceso de paz con las FARC en febrero 2002 suscitó la articulación de un nuevo discurso colombiano, de carácter antiterroris-

* Profesora Asociada, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

ta, a la lucha global de Estados Unidos contra este fenómeno. El presidente Álvaro Uribe modificó la práctica tradicional de la asociación al intensificar la “guerra contra las drogas” *made in USA*, al ampliar la invitación a Washington para que participara también en el Plan Patriota, y al representar a Colombia como una amenaza para la seguridad regional. Asimismo, comenzó a someter las relaciones con los países vecinos a los mismos patrones que caracterizaban la interacción colombiana con el país del norte.

La tesis que desarrollo en esta ponencia es que los esfuerzos por internacionalizar el conflicto armado han llevado a los últimos dos gobiernos a construir una estrategia basada en la “intervención por invitación”, caracterizada por una intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis de seguridad del país, en lo relacionado a la guerra contra las drogas y la insurgencia. Aunque la evidencia empírica que existe sobre este caso es relativamente pobre, dada la escasez de investigaciones académicas sobre el fenómeno de la internacionalización, hay amplios indicios que permiten esbozar un argumento preliminar al respecto. En esa dirección, examino algunas claves de la diplomacia colombiana que explican el nacimiento y ejecución de esta estrategia e identifiqué algunos de los desafíos y riesgos que reviste la “intervención por invitación” en términos de la pérdida de la autonomía nacional, la intensificación de la crisis de seguridad y el deterioro de las relaciones de Colombia con otras contrapartes, en particular en la vecindad.

La práctica de la subordinación en la política exterior de socios “menores”

A diferencia de otros países de América Latina, la cercanía política y económica de Bogotá con Washington no ha suscitado grandes debates ni controversias dentro del país. El hecho de que, a través de la historia, amplios sectores de la élite nacional han ostentado actitudes pro-americanas brinda una explicación parcial. Independientemente de sus causas, estas inclinaciones han dado lugar al argumento de que la injerencia esta-

dounidense en el contexto doméstico de Colombia no solo es indispensable sino positiva. La estrategia colombiana tiene cierto eco en el realismo periférico de Carlos Escudé (1995), que parte de la premisa de que las ventajas relativas de la autonomía –un objetivo reiterado de la política exterior latinoamericana– deben ser sopesadas con los costos potenciales de usufruirla. Según el autor, el valor de la autonomía como principio de la política exterior latinoamericana es cuestionable, no solo porque desvía los escasos recursos con los que cuentan estos países de fines más urgentes, sino porque su ejercicio también puede generar confrontaciones innecesarias con los Estados Unidos. Para Escudé (1995: 154-156), los países periféricos deben orientar sus relaciones externas en función del desarrollo económico y el bienestar ciudadano, lo cual supone, generalmente, la adopción de posturas activas de subordinación o asociación frente al país del norte, así como de cooperación con sus políticas mundiales.

Lo que se deduce de la propuesta de Escudé es que en política exterior todo Estado –independientemente del poder del que dispone– tiene algún margen de escogencia a la hora de evaluar cualquier situación y de actuar, inclusive, cuando decide subordinarse ante un actor más fuerte. En este sentido, la premisa central del autor es que la alineación constituye la forma más idónea de defender los intereses nacionales de la periferia dado que suele ser correspondida por Estados Unidos con beneficios materiales. Escudé es enfático en señalar que el desarrollo económico es el único medio que permitiría a los países periféricos competir en el sistema internacional hacia el futuro. Empero, el tipo de interacción subordinada que su modelo sugiere perpetúa y profundiza la dependencia de los países de la periferia y todas las tergiversaciones internas que ella engendra (Tickner, 2002: 60). Asimismo, el autor parte de la falsa premisa de que las actitudes sumisas ante la potencia garantizan su compromiso con los países que las desarrollan. Justamente en el caso argentino, para el cual fue desarrollado el realismo periférico, la relación “carnal” que existió entre el gobierno de Carlos Menem y Washington no obstó para que el segundo recusara a la Argentina cuando su sistema financiero entró en crisis entre 2000 y 2001. Este y otros ejemplos de relaciones “especiales” con Estados Unidos –como el de Nicaragua luego de la destitución del

gobierno sandinista— sugieren lo efímeras y peligrosas que son las estrategias de alineación explícita. La lección básica que se deduce es que por lo general tienen mayor peso los objetivos del lado dominante, de manera que cuando cambian los intereses que habían justificado una relación “especial” con un socio menor, ésta pierde su carácter extraordinario.

A pesar de que el proyecto externo adoptado por el gobierno de Álvaro Uribe ha reflejado el patrón de subordinación intencional y explícita que sugiere el realismo periférico, también lo ha profundizado al solicitar una mayor injerencia estadounidense en el conflicto interno. Así, en su análisis sobre las relaciones entre Estados Unidos y Europa, durante los primeros años de la postguerra, Geir Lundestad (1986) ilustra que, en situaciones de extrema crisis económica y/o inseguridad, la asociación dependiente puede ser insuficiente para satisfacer los intereses domésticos, dando lugar a una redefinición de lo que constituye un grado “aceptable” de involucramiento con la potencia. En particular, el autor examina las formas en las que los países europeos ejercieron presión para que Estados Unidos interviniera, directamente, en el continente. Esta estrategia, denominada “imperio por invitación”, consistió en la aceptación de la supremacía militar, política y económica estadounidense y la convocatoria a que ese país tuviera una fuerte presencia en la zona, a cambio de la preservación de la autonomía europea y la participación de sus Estados en los procesos de toma de decisiones. Según Lundestad (1986: 268), si bien la aceptación del imperio limitaba, temporalmente, los márgenes de maniobra de Europa, ya que muchas veces sus acciones requerían del consentimiento de Washington, a mediano plazo, posibilitó la reconstrucción del continente y la reformulación de la relación en términos más equitativos.

Uno de los corolarios más sugestivos del esquema de “imperio por invitación” es que, aunque las presiones ejercidas por países “menores” no pueden obligar a Estados Unidos a hacer algo que no quiere, éstas ayudan a moldear el carácter y los términos de su injerencia (Lundestad, 1986: 272). En particular, las diferentes formas en que se estimula el interés de la potencia en involucrarse más activamente en el mundo son determinantes. Asimismo, y en contraste con el patrón de interacción sugerido por el realismo periférico de Escudé, el beneplácito frente al imperio no

necesariamente equivale al desinterés estatal por la conservación de su autonomía, sino que, en un momento determinado, la alineación puede instrumentarse en función de su fortalecimiento. El éxito de esta estrategia depende en gran medida del interés relativo que reviste el país o la región a ser intervenidos, ya que entre más sean los objetivos de la potencia en juego, mayor pueden ser los márgenes potenciales de exigencia del lado más débil.

Internacionalización del conflicto armado y consolidación de la relación “especial” con Estados Unidos

La asociación subordinada como eje central de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos experimentó un cambio cualitativo fundamental luego de la administración de Ernesto Samper (1994-1998). Específicamente, el legado que dejó este gobierno, tanto en el plano doméstico como el internacional, repercutió, directamente, en la profundización de la alineación colombiana y, luego, en la invitación para que la potencia interviniera más en los asuntos internos del país. Por un lado, la ventaja estratégica adquirida por las FARC entre 1996 y 1998, la intensificación del conflicto armado, y el aumento de la violencia, ponían en entredicho la capacidad del Estado colombiano de combatir con éxito a los grupos armados ilegales. Al tiempo que esta situación generó un reclamo de la población por la paz, recaló entre las elites nacionales la necesidad apremiante de fortalecer al aparato estatal, en particular sus elementos coercitivos. Por otro lado, el deterioro severo de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la identificación de Colombia como Estado paria a nivel internacional generaron enormes costos políticos para el país, que la administración entrante de Andrés Pastrana (1998-2002) se propuso remediar.

Al inicio de su gobierno, Pastrana estableció una clara distinción entre los intereses y prioridades colombianos, los cuales giraban en torno a la negociación de la paz con las FARC, y los imperativos estadounidenses en el país, basados, esencialmente, en el problema de las drogas ilícitas. Así, a mediados de 1998 el presidente electo presentó un plan de paz que sos-

tenía que los cultivos ilícitos —el combustible principal del conflicto armado para ese entonces— constituían un problema social que debía corregirse por medio de una especie de “Plan Marshall” para Colombia. La alusión al contexto europeo de la postguerra no fue gratuita, sino que buscó suscitar un nivel de compromiso y solidaridad similar al que había ocurrido en Europa, por medio de la representación de Colombia como país destruido por la guerra y frente al cual la comunidad internacional tenía el deber de actuar. Inclusive, en sus primeros encuentros con el presidente estadounidense Bill Clinton, Pastrana insistió en que la paz y la reconstrucción eran condiciones indispensables para la solución definitiva del fenómeno del narcotráfico en el país¹.

Con su “diplomacia por la paz”, el presidente colombiano formalizó la internacionalización del conflicto interno al solicitar la cooperación de múltiples actores externos, entre ellos Estados Unidos, Europa, Japón y algunos organismos multilaterales (Pardo, 2001: 36). A pesar de la audacia de este proyecto, la falta de concreción en el tipo de participación internacional que se buscaba de cada contraparte, así como en los objetivos específicos a cumplir con ésta, repercutieron en su relativa inoperancia. Así, “[...]el Plan Colombia surgió de la necesidad de ordenar y poner en blanco y negro las ideas en borrador del Plan Marshall [...]” (Pardo, 2001: 37). Sin embargo, en vez de apelar a la paz como eje central del plan anunciado por Pastrana desde su campaña, la lectura de la crisis colombiana ofrecida por el “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, consistía en el argumento de que las drogas ilícitas constituían una amenaza a la seguridad nacional colombiana, que éstas obraban como combustible del conflicto, y que el Estado era demasiado débil para enfrentar, por sí solo, este flagelo (Presidencia de la República, 1999: 9). La precariedad del Estado colombiano se asociaba con su falta de monopolio sobre el territorio nacional y el uso de la fuerza, impidiendo, entre otros, la ejecución efectiva de las políticas antidrogas por la Policía Nacional en aquellas zonas del sur del país en donde se concentraban los cultivos de hoja de coca, las cuales eran controladas, justamente, por la guerrilla.

1 Este argumento se encuentra desarrollado en Tickner (2000).

En consecuencia, en este segundo momento de internacionalización del conflicto, el presidente colombiano dejó de articular la relación con los Estados Unidos al tema de la paz, y en menor medida al aspecto comercial, y propugnó por la renarcotización de la agenda bilateral. A diferencia de gobiernos anteriores, quienes habían fomentado una imagen de país víctima del narcotráfico frente al cual existía una corresponsabilidad de la comunidad internacional, la administración Pastrana buscó suscitar el interés estadounidense al representar a Colombia como un país “problema”, desbordado por el conflicto armado. Al desarrollar una imagen de país en estos términos, el Gobierno colombiano participó, activamente, en la construcción de su propia inferioridad, lo cual consideraba indispensable para asegurar la ayuda de Washington². Esta estrategia contó con una amplia aceptación dentro de Colombia, quizás, por el hastío de la población frente al conflicto armado y por la incapacidad de sucesivos gobiernos para ponerle fin (Dugas, 2005: 80). A los ojos del Gobierno, el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos aprobara un paquete de asistencia por unos US\$1.000 millones (adicionales a los \$330 millones ya aprobados) entre 2000 y 2001, confirmaba su eficacia. Además, la composición del paquete parecía reflejar la representación colombiana de su problema interno al otorgar un 80% a rubros militares destinados a fortalecer la capacidad operativa de la fuerza pública y solo un 20% a la asistencia económica y social.

La elaboración del Plan Colombia en términos de la guerra contra las drogas y la debilidad del Estado permitió generar un mayor interés por la crisis colombiana en Washington en el año 2000 y amplió los niveles de injerencia estadounidense en la lucha antinarcóticos al aumentar los montos de la ayuda, la intensidad de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos y los niveles de interacción militar entre los dos países. Evidentemente, ello no hubiera sido posible sin que existiera preocupación en Estados Unidos por el crecimiento del problema de las drogas ilícitas en Colombia, su vinculación con los actores armados y la incapacidad insti-

2 En este punto es interesante observar que adjetivos similares son utilizados por los gobiernos (y académicos) del norte para caracterizar a los Estados periféricos a partir de sus carencias o incapacidades, lo cual afianza las asimetrías de poder existentes entre ellos. Ver Doty (1996).

tucional de enfrentar dichos fenómenos. Por otro lado, existía cierto nivel de *mea culpa* entre algunos círculos oficiales en Washington por las presiones sistemáticas ejercidas ante el gobierno de Ernesto Samper y su participación en la creación del escenario adverso que el presidente Pastrana enfrentaba (Tickner, 2000). Ambos factores parecen haber jugado a favor del Gobierno colombiano a la hora de solicitar la ayuda estadounidense.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el consecuente viraje en la política exterior de los Estados Unidos cambiaron, nuevamente, los términos de la interacción bilateral. Además de manifestar su solidaridad incondicional con el país del norte, el gobierno de Pastrana intentó crear mayores niveles de empatía entre los dos al comparar la frustración y rabia experimentadas por la población estadounidense con los sentimientos de los colombianos al vivir en un país en permanente conflicto y en donde ocurrían “onces de septiembre” a diario. Asimismo, se buscó establecer un paralelo entre la guerra que los talibanes habían financiado en Afganistán con dinero del narcotráfico y las actividades de los actores armados en Colombia (Dugas, 2005: 74).

Ello todavía no significó la identificación de los grupos ilegales como terroristas de parte del Gobierno colombiano, a pesar de múltiples manifestaciones de diversos funcionarios estadounidenses que señalaban a las FARC como una organización terrorista que amenazaba la estabilidad regional y cuyas tácticas se asemejaban a las de Osama bin Laden. De hecho, es notable que tan solo cinco días antes de los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Pastrana afirmó que “las FARC son las únicas que tienen la capacidad de definir cómo y de qué forma quieren que la comunidad internacional los mire a ellos. Si quieren que los vean como terroristas, como narcotraficantes o como una organización guerrillera que quiere la solución política del conflicto armado” (Presidencia de la República, 2001: 43). Esta posición, que se fijó en el marco de la publicación anual de la ONU sobre los grupos terroristas internacionales, no se modificó, de manera sustancial, sino hasta el 20 de febrero de 2002. Sin embargo, el día en que Pastrana tomó la decisión de finalizar el proceso con las FARC, afirmó que “... ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo”³. En otras pala-

bras, el discurso colombiano sufrió una transformación notable entre los meses que iban de septiembre de 2001 y febrero de 2002 con el fin de inscribir a Colombia dentro del nuevo mapa de prioridades de Washington.

Después de la ruptura del proceso de paz, la política exterior de Colombia sufrió un cambio adicional muy importante, a saber, comenzó a diseminarse la idea de que el conflicto colombiano constituía la mayor amenaza terrorista en el hemisferio occidental (Moreno, 2002: 23A). La identificación de los tres principales grupos armados colombianos como organizaciones terroristas por parte del Departamento de Estado, así como la comprobada participación de las FARC y las AUC en diversas etapas del negocio de las drogas, facilitó este proceso. Sin embargo, el hecho de que las FARC hubieran asesinado y secuestrado a ciudadanos estadounidenses, y que hubieran negociado de mala fe con el gobierno de Pastrana, redundó en un énfasis casi exclusivo sobre este grupo en los discursos oficiales de ambos países⁴.

Un efecto inmediato de esta táctica fue el levantamiento de algunas de las restricciones asociadas con el uso de la asistencia militar estadounidense en Colombia. En marzo de 2002, el presidente George W. Bush pidió la autorización del legislativo para que las ayudas antinarcóticos que el país ya había recibido por medio del Plan Colombia pudieran utilizarse en la lucha contra el terrorismo. Con ello, la distinción, de por sí borrosa, que Estados Unidos trató de establecer durante años entre su participación en la lucha contra las drogas y su negativa a involucrarse en actividades de contrainsurgencia, se eliminó del todo. Este nuevo giro en la relación bilateral marcó un grado aún mayor de involucramiento estadounidense al ampliar su misión en el país.

La elección de Álvaro Uribe como presidente en mayo de 2002 fue señal de un profundo viraje en la política doméstica colombiana, fundamentalmente, frente a la política de paz de Pastrana. Desde sus inicios, la columna vertebral del gobierno Uribe fue la definición y ejecución de una política de seguridad, cuyos ejes principales eran la guerra frontal contra

3 Alocución televisada del presidente Andrés Pastrana, Bogotá, 20 de febrero de 2002.

4 Entrevista personal-confidencial con el asistente legislativo de la Comisión del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Bogotá, 3 de abril de 2005.

los actores armados ilegales y el narcotráfico, y la afirmación reiterada de que en Colombia no existía un conflicto armado sino un escenario de actividades narcoterroristas. A pesar de las diferencias entre los dos gobiernos, llama la atención el hecho de que la “política de defensa y seguridad democrática” parte del mismo diagnóstico de la situación colombiana brindado por el gobierno de Pastrana a la hora de formular el Plan Colombia. Es decir, que la debilidad del Estado colombiano y la precariedad de las instituciones democráticas habían creado condiciones permisivas para el crecimiento de los grupos armados y del narcotráfico, y que una condición indispensable para garantizar el Estado de derecho y fortalecer la autoridad democrática era el afianzamiento del control estatal sobre el territorio nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003: 12).

Esta lectura, casi idéntica de la crisis nacional ayudó a mantener un grado considerable de continuismo en la relación de Colombia con los Estados Unidos (Tickner y Pardo, 2003)⁵. No obstante, y en contraste con su antecesor, el objetivo primordial de la administración Uribe, al enmarcar la concepción del conflicto interno dentro de la cruzada mundial contra el terrorismo, fue el de propiciar un mayor nivel de injerencia de la comunidad internacional –y en particular de los Estados Unidos– en el combate de las FARC. He aquí un tercer momento de internacionalización. En este sentido, el abandono del lenguaje de la paz y su reemplazo con un fuerte discurso antiterrorista por parte del gobierno Uribe permitió corregir las incompatibilidades, por lo menos formales, que habían existido entre el marcado contenido militar del Plan Colombia y la realización de un proceso de paz con las FARC por parte de la administración Pastrana. Este acercamiento entre los discursos, objetivos y estrategias de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos se reflejó en un primer momento en una aplicación más enérgica de la “guerra contra las drogas” en el plano interno y una alineación con Washington en su “guerra contra el terrorismo” a nivel internacional. Ambas posturas reflejaron la convicción de que Estados Unidos era un aliado indispensable y

que la relación “especial” con éste debía cultivarse por todos los medios posibles.

Por ejemplo, entre mediados y finales de 2002 el Gobierno colombiano levantó toda restricción respecto de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos; además de incrementar, exponencialmente, el área de las zonas fumigadas, la concentración del glifosato utilizada en dichos operativos fue aumentada. Asimismo, la extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos se intensificó. En marzo de 2003 los gobiernos de los dos países dieron a conocer las primeras señales de “éxito” de la guerra contra las drogas cuando reportaron una reducción de 15% en las hectáreas de coca cultivadas durante 2002 (U.S. Department of State, 2003). La misma tendencia se mantuvo el año siguiente (U.S. Department of State, 2004). Con todo, los cultivos de hoja de coca comenzaron a subir nuevamente en 2004, llegando al mismo nivel en 2006 que habían tenido en 2001, unas 170,000 hectáreas (U.S. Department of State, 2007).

El inicio del Plan Patriota, la ofensiva militar más grande de la historia colombiana contra los grupos armados, a mediados de 2003, marcó también una etapa de mayor intensidad en la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. A solicitud expresa del Gobierno colombiano, el Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos participó, de forma activa, en su diseño; fue protagónico en su ejecución y el gobierno de Bush comprometió fondos al tenor de, aproximadamente, US\$100 millones anuales durante tres años para su mantenimiento. Asimismo, a comienzos de 2004 George W. Bush solicitó y recibió la autorización del Congreso para la ampliación en el tope del número de tropas y contratistas estadounidenses (*troop cap*) que podían estar en Colombia, de 800 (400 tropas y 400 contratistas privados) a 1,400 (800 y 600), con el argumento de que la ofensiva militar iniciada contra las FARC requería de un mayor apoyo estadounidense (Isacson, 2004).

Por otra parte, ha habido una inusual participación de Estados Unidos en el proceso de negociación con los grupos de las Autodefensas Unidas de Colombia, la cual obedece, primordialmente, a sus vínculos con el narcotráfico (Tickner y Pardo, 2003: 62). Al inicio de éste y a raíz de las solicitudes de extradición de los jefes paramilitares Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, el Departamento de Estado reconoció la existencia de con-

5 Además del hecho de que el embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, uno de los ideólogos principales de la estrategia, permaneció en su cargo.

tactos que, en ningún caso, incluían la negociación de la extradición sino esfuerzos para reiterar la política de la Casa Blanca de cumplir con sus obligaciones legales. Inclusive, a mediados de 2003 la propia embajadora Anne Patterson anunció la disposición de su gobierno a apoyar, con financiación, el proceso de diálogo con los grupos paramilitares. Mientras duró el proceso de desarme y reinserción el presidente Uribe, con el consentimiento transitorio del Gobierno estadounidense, suspendió todas las solicitudes de extradición que pendían sobre la mayoría de los dirigentes paramilitares a cambio de su promesa de desmovilizar y de no participar en actividades delictivas. Sin embargo, unos días antes de la posesión de Uribe para su segundo período, el 7 de agosto de 2006, la Embajada de los Estados Unidos manifestó su preocupación por la falta de avances en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Días después, y supuestamente para dar mayor legitimidad nacional e internacional a los acuerdos, el presidente colombiano dio un ultimátum a los líderes paramilitares, exigiendo su cumplimiento con éstos como condición para no extraditarlos. El hecho de que de los 14 dirigentes capturados y encarcelados posteriormente, 9 tenían solicitudes de extradición en Estados Unidos por presuntos nexos con el narcotráfico, sugiere la mano oculta de Washington.

La negociación del TLC tuvo como telón de fondo la sumisión ante muchos de los imperativos de Estados Unidos, quizá en razón de las ayudas recibidas en el ámbito de la seguridad, pero también por la debilidad negociadora de Colombia. Durante las primeras rondas del proceso, la estrategia del equipo colombiano partía, con ingenuidad, del supuesto de que la relación “especial” entre los dos países constituía el punto de partida natural de las negociaciones. Sin embargo, ante la renuencia del equipo estadounidense de vincular seguridad con comercio y de negociar con base en otro planteamiento que no fuera el suyo, los representantes colombianos, presionados en gran medida por el mismo presidente Uribe, comenzaron a acoplarse a las exigencias de la potencia. Hasta incluso, el presidente colombiano anunció, públicamente, su intención de suscribir el TLC con Estados Unidos a como diera lugar, lo cual debilitó, de forma severa, la posición negociadora de Colombia al explicitar ante la contraparte su afán de llegar a un acuerdo (Pulecio, 2005).

Debilidades y riesgos de la intervención por invitación

Entre los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, Colombia experimentó con tres matices distintos de internacionalización de su conflicto interno que giraron en torno a los problemas de la paz, el narcotráfico y el terrorismo, respectivamente. Durante este lapso, la intensificación de la crisis de seguridad del país dio lugar a una reevaluación de lo que constituía un nivel admisible de cercanía con los Estados Unidos y de influencia suya en el contexto doméstico. En la última etapa de la terrorización, que nació durante los últimos meses de la presidencia de Pastrana y se perfeccionó a lo largo del primer mandato de Uribe, se logró que Washington apoyara desde el punto de vista político una estrategia de mano dura y que se involucrara de forma más directa en el conflicto armado. Si bien no se puede desconocer que la progresiva intervención de Estados Unidos en Colombia obedeció a los nuevos intereses estratégicos creados por los ataques del 9/11, en particular el aumento de su perímetro de seguridad más allá de Norteamérica y el Caribe, la invitación a hacerlo fue iniciativa del propio Gobierno colombiano.

A diferencia del esquema de “imperio por invitación” planteado por Lundestad (1986), que buscaba garantizar la recuperación europea y fortalecer su autonomía por medio de la presencia estadounidense, la “intervención por invitación” que ejemplifica el caso de Colombia, en el período analizado, combinó la aceptación de la primacía política, económica y militar de los Estados Unidos, la convocatoria a que el país del norte tuviera una fuerte presencia en Colombia, y la enajenación de la autonomía del Estado y de su control sobre los procesos de toma de decisiones respecto de la lucha antidrogas y antiterrorista. Para lograr suscitar el suficiente interés en Washington, el Gobierno colombiano acudió a la representación de Colombia como una “amenaza” para la estabilidad y seguridad hemisféricas y cuyo Estado era incapaz de enfrentar sus problemas internos sin el concurso de los Estados Unidos.

Uno de los costos más evidentes de esta estrategia se relaciona con los altos niveles de dependencia que caracterizan a Colombia hoy. Paradójicamente, uno de los objetivos principales tanto del Plan Colombia como de la política de seguridad democrática ha sido el fortalecimiento estatal.

Sin embargo, y más allá de la consolidación del aparato coercitivo del Estado colombiano, este propósito fundamental ha sido socavado por la forma en que extendieron los gobiernos de Pastrana y, especialmente, Uribe, la invitación a que Washington se involucrara más en el país. Ser dependiente implica no tener autonomía para ejercer las funciones políticas, económicas, militares y sociales del Estado, muchas de las cuales son monopolizadas o, en el mejor de los casos, supervisadas, por Washington. Por ejemplo, tanto el Gobierno colombiano como el estamento militar han racionalizado que no importa quién desarrolla la estrategia de lucha antinarcoóticos y contrainsurgente con tal de ser ellos los que reporten los “positivos” ante la opinión pública. Asimismo, el combate contra las drogas y el terrorismo se viene realizando con base en información de inteligencia suministrada por radares y satélites controlados, exclusivamente, por funcionarios de los Estados Unidos, lo cual sugiere un nivel inusitado e indeseable de intromisión en la conducción de la guerra en Colombia⁶.

Por otra parte, la expansión del papel de los Estados Unidos en la situación doméstica de Colombia ha repercutido, de forma negativa, en las relaciones colombianas con la vecindad. Ésta coincidió con la “regionalización” de la crisis colombiana, con lo cual los gobiernos de Bogotá y de Washington buscaron sin éxito involucrar a los países vecinos de forma más directa en sus programas de lucha antidrogas y lucha antiterrorista. Además de que la mayoría de los países de la región han considerado al Plan Colombia como una iniciativa *made in USA*, en la cual no tienen interés de participar, el discurso polarizante y mesiánico del presidente Álvaro Uribe es otro factor que permite entender los obstáculos que ha encontrado el Gobierno colombiano a la hora de fortalecer sus alianzas regionales. Adicionalmente, el énfasis monotemático de la política exterior colombiana en la lucha contra el terrorismo ha contrastado con la postura de la mayoría de los países de América del Sur, quienes han buscado distanciarse de las políticas antiterroristas y de seguridad de los Estados Unidos.

6 Entrevista personal-confidencial con funcionario del Ministerio de Defensa, Bogotá, febrero 20, 2007. A diferencia de Colombia, México ha sido renuente a aceptar la oferta de Washington de poner sus radares al servicio de la lucha contra el narcotráfico en ese país, justamente, porque ello significaría ceder el control sobre el manejo de la inteligencia.

El lunar más visible del esquema de intervención por invitación, a nivel regional, se manifiesta en las relaciones colombianas con Venezuela y Ecuador. La relación entre Álvaro Uribe, Hugo Chávez y Rafael Correa está afectada por sentimientos de desconfianza que existen entre el Gobierno de Colombia y los otros dos, y el potencial conflictivo que ha generado la presencia de la guerrilla y de los paramilitares en las zonas limítrofes, y, en el caso ecuatoriano, la fumigación aérea de los cultivos ilícitos. La extrema alineación de Colombia con Estados Unidos, en combinación con las políticas de éste último, en materia de seguridad, han tenido varios efectos indeseables, entre ellos: el debilitamiento de otros temas subregionales, como la integración; la securitización de las relaciones andinas; la obstaculización de estrategias antidrogas alternativas, basadas en los graves problemas sociales, políticos y económicos que comparten los países andinos; y el deterioro de la cooperación, no solo porque la estrategia colombiana ha nutrido recelos regionales por la concentración de la asistencia estadounidense allí, sino porque la negociación país por país, que prefiere Washington, invita a la competencia entre sus socios menores y no la colaboración entre ellos.

El triunfo demócrata en las elecciones legislativas de noviembre 2006 en Estados Unidos y el viraje reciente en su política interna pone sobre el tapete un último problema de la intervención por invitación: su éxito depende de la habilidad del país solicitante de preservar el interés de la potencia en intervenir. Las tendencias recientes que se han observado en Washington frente al TLC y el Plan Colombia sugieren una reducción dramática en la receptividad que tiene el discurso bélico del presidente Uribe y un desinterés general de preservar la relación “especial” con Colombia. Además de la no aprobación, por ahora, del TLC, es probable que la ayuda que recibe el país por medio del Plan Colombia se reducirá, y que su componente militar, que suma a un 80% del total desde el año 2000, se verá disminuido ante un mayor énfasis en los programas sociales y humanitarios, y de fortalecimiento de la justicia.

En este último punto de la guerra contra las drogas, han aparecido entre los demócratas un número considerable de críticos. Siete años de fumigaciones aéreas masivas han tenido un efecto nulo sobre los cultivos ilícitos, los cuales han crecido y se han esparcido por todo el país. Los informes antidrogas de Naciones Unidas y del Departamento de Estado

de 2007 sugieren que existen cultivos de coca en la mayoría de los departamentos de Colombia. Al tiempo que las cifras de cultivos de coca se han mantenido estables, el potencial de producción de cocaína en Colombia subió entre 2003 y 2006 (Rueda, 2007: 1-23). Todo ello ha permitido preservar la disponibilidad de la cocaína y la heroína en las principales ciudades del mundo a precios que van en descenso. Ni hablar de los daños que se han generado al patrimonio ecológico nacional de Colombia y a la salud de los habitantes de las zonas fumigadas, incluyendo la población ecuatoriana que habita zonas cercanas a la frontera.

La coyuntura actual implica nuevos matices en la relación de Colombia con Estados Unidos que la administración de Álvaro Uribe está mal preparada para enfrentar. Tristemente, los vientos de transformación en el entorno político estadounidense y no la audacia de quienes toman decisiones en materia de política exterior colombiana, han expuesto la precariedad de la intervención por invitación como eje principal de la internacionalización del conflicto interno. Para lograr el viraje que exige esta situación, el Gobierno no solo tendría que reconstruir la proyección internacional de Colombia sino que tendría que introducir un enfoque más sensible a temas como los derechos humanos, la democracia y el desarrollo. Este “cambio de norte” es urgente, so pena de quedarse solo el país en el ámbito internacional, o, lo que sería peor aún, de ser identificado como un paria.

Reconocer la condición de país latinoamericano y desistir de la alineación extrema con Estados Unidos constituyen dos condiciones indispensables para garantizar lo anterior. Colombia podría aprender mucho de la experiencia internacional de países como Brasil, Argentina y Chile, y hasta incluso de los centroamericanos, los cuales poco a poco han abandonado el viejo e ingenuo sueño de tener una relación “especial” con la potencia. En su lugar, se han dedicado a construir esquemas regionales desde los cuales fortalecer su propia interacción, y mejorar los términos de la interlocución con Washington. Por otra parte, el país requiere una nueva aproximación a los países vecinos, desarticulada de los intereses de los Estados Unidos y más arraigada en las necesidades colombianas y en un reconocimiento respetuoso de las diferencias que caracterizan a los países de la zona. Sin duda, estos factores ayudarían a que el futuro colombiano no sea una repetición lamentable de su pasado.

Bibliografía

- Crandall, Russell (2002). *Driven by Drugs: United States Policy toward Colombia*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Doty, Roxanne Lynn (1996). *Imperial Encounters. The Politics of Representation in North-South Relations*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dugas, John C. (2005). “Colombian Attitudes toward the United States alter 9/11”, en Vladimir Shlapentokh, Joshua Woods y Eric Shiraev, eds., *America. Sovereign Defender or Cowboy Nation?*, Hants: Ashgate, pp. 71-88.
- Escudé, Carlos (1995). *El realismo de los estados débiles*, Buenos Aires: GEL.
- Isacson, Adam (2004). “Congress Doubles the Limit on U.S. Troops in Colombia”, Center for International Policy, agosto 8, <http://ciponline.org/colombia/041008cap.htm>, consultado el 2 de marzo de 2007.
- Lundestad, Geir (1986). “Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952”, *Journal of Peace Research*, Vol. 23, No. 3, septiembre, pp. 263-277.
- Moreno, Luis Alberto (2002). “Aiding Colombia’s War on Terrorism”, *New York Times*, 3 de mayo, p. 23A.
- Pardo, Rodrigo (2001). “Relaciones internacionales y proceso de paz”, *Colombia Internacional*, enero-abril, pp. 28-50.
- Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional (2003). “Política de defensa y seguridad democrática”, junio, <http://www.mindefensa.gov.co>.
- Presidencia de la República (2001). “El mes en la Casa de Nariño”, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, noviembre de 2001, p. 43.
- Presidencia de la República de Colombia (1999). “Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State”, octubre.
- Pulecio, Jorge (2005). “La estrategia Uribe de negociación del TLC”, *Colombia Internacional*, No. 61, enero – junio, pp. 12-32.
- Rueda, Alberto (2007). “El coraje es para ya”, *El Tiempo*, 22 de junio, p. 1-23.
- Tickner, Arlene B. (2003). “Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between”, en Frank O. Mora y Jeanne A.K.

- Hey, eds., *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Boulder: Rowman and Littlefield Publishers, pp. 165-184.
- (2000). “Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior en Colombia,” *Colombia Internacional*, Nos. 49-50, mayo- diciembre, pp. 39-61.
- Tickner, Arlene B. y Rodrigo Pardo (2003). “En busca de aliados para la ‘seguridad democrática’: la política exterior del primer año de la administración Uribe”, *Colombia Internacional*, Nos. 56-57, septiembre 2002-junio, pp. 64-81.
- U.S. Department of State (2007). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2006*, marzo.
- (2004). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2003*, marzo.
- (2003). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2002*, marzo.

Política exterior de Colombia frente a Estados Unidos

Francisco Leal Buitrago*

La política exterior de Colombia con Estados Unidos ha estado condicionada por el problema de las drogas desde mediados de los años ochenta. Pero fue con el fin de la Guerra Fría que ese condicionamiento adquirió una connotación especial. El comunismo fue sustituido por las drogas como amenaza principal para Estados Unidos en la Región Andina, en particular en Colombia por ser el productor y exportador principal de cocaína y Estados Unidos su mayor consumidor. En ese entonces, el conflicto armado interno colombiano comenzó a ser afectado por el problema de las drogas, en la medida en que el narcotráfico se convirtió en su principal financiador, lo que le agregó un ingrediente más a las complejas relaciones binacionales.

Esos cambios forman parte de la histórica subordinación de Colombia a Estados Unidos, que varió a partir del gobierno de César Gaviria (1990-1994). A mediados de ese gobierno, Estados Unidos cambió el tratamiento de socio menor, dado a Colombia durante largo tiempo, por lo que Alexander George llamó la “diplomacia coercitiva”. Esta diplomacia tuvo su mayor énfasis durante el gobierno siguiente, el de Ernesto Samper (1994-1998), luego de que Gaviria se viera obligado a someter, por la fuerza, al llamado cartel de Medellín. Dada la presión estadounidense, Samper tuvo que doblegar al cartel de Cali, que había sido el cofinanciador de su campaña electoral. Estos acontecimientos se produjeron en

* Profesor Honorario de las universidades: Nacional de Colombia y de Los Andes.

medio de la expansión del conflicto armado interno, provocada por el crecimiento de los grupos guerrilleros y paramilitares alimentados por el narcotráfico, el cual inició su multiplicación en grupos menores difíciles de reprimir. Esta situación se complicó, aún más, por las derrotas sucesivas del Ejército frente a las FARC, el desprestigio del gobierno de Samper y su falta de control sobre las fuerzas armadas. No es de extrañar entonces, que en algunos círculos de Washington se afirmara que el Estado colombiano podía sucumbir ante la subversión en cinco años, lo cual motivó que se incrementara la ayuda militar a Colombia.

Los instrumentos principales que Estados Unidos utilizó para hacer efectiva su diplomacia coercitiva fueron la certificación o descertificación anual del país en la lucha contra las drogas y la extradición de narcotraficantes. Además, en el gobierno de Samper, Estados Unidos le quitó la visa al Presidente. Sin embargo, a los pocos años, esos dos instrumentos sufrieron variaciones: la certificación entró en desuso debido a su descrédito político y la extradición, a pesar de seguir operando, se convirtió en un elemento de condescendencia oficial de Colombia con Estados Unidos.

El cambio político producido con el triunfo electoral de Andrés Pastrana (1998-2002), sobre el candidato apoyado por Samper, aplacó las tensas relaciones con Estados Unidos. Pastrana emprendió la llamada diplomacia por la paz, en busca de que la comunidad internacional conociera el conflicto armado interno y asumiera cierta corresponsabilidad dada su demanda en el consumo de cocaína. A esto se sumó un generoso proceso de negociación con la guerrilla de las FARC.

Aunque, inicialmente, Washington no vio con buenos ojos la decisión de la negociación, la aceptó en la medida en que Pastrana emprendió una reestructuración militar bajo la asesoría oficial de Estados Unidos, orientada a lograr mayor eficacia en la lucha antisubversiva. Su vaga idea de promover con la comunidad internacional un "Plan Marshall" para solucionar el conflicto armado, fue bautizada con el nombre de Plan Colombia. La vaguedad de este plan fue solucionada por Estados Unidos mediante la asignación de cifras concretas de ayuda para la lucha contra las drogas, objeto de su interés. Este proyecto fue aprobado por el Congreso de ese país por seis años, a mediados del año 2000. Su implementación comenzó en 2001, con un promedio de ayuda de cerca de 700 millones

de dólares anuales. Colombia se convirtió entonces, ante los ojos de la comunidad internacional, en una amenaza para la seguridad de la región, ya que la característica principal del Plan Colombia es la militarización de la lucha contra las drogas, alimentada por la política prohibicionista y represiva de Estados Unidos. El inicio del segundo año de ejecución del plan coincidió con la ruptura del llamado proceso de paz con las FARC, con lo cual la tutela de Washington sobre Colombia se hizo más notoria. No en vano, pocos meses antes habían ocurrido los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos.

El triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones para la presidencia, en 2002, se apoyó en la promesa de seguridad y mano dura contra la guerrilla, la cual había obtenido ventajas militares y políticas frente a la escasa capacidad del gobierno de Pastrana para manejar las conversaciones en busca de la paz. De esta manera, la nueva Política de Seguridad Democrática de Uribe coincidió con la línea dura de Washington, rubricada por su política de ataque preventivo contra el terrorismo. La condescendencia de Uribe con esta postura lo llevó incluso a apoyar, en solitario en América Latina, la invasión a Irak, lo que provocó la desconfianza de los países vecinos. Esta situación contribuyó a estimular problemas fronterizos y diferencias con los gobiernos vecinos, alimentadas por la fumigación aérea de los cultivos de coca financiada por el Plan Colombia, por los continuos enfrentamientos con guerrillas y paramilitares, y por el desplazamiento de la población rural a causa del conflicto. Estos problemas han tenido como escenarios principales a Venezuela y Ecuador.

La subordinación de la política exterior colombiana ante Estados Unidos, durante el gobierno del presidente Uribe, ratifica lo que Arlene Tickner llama la "intervención por invitación", que surgió con el gobierno de Pastrana. Esta postura ha recibido el respaldo de las élites políticas y económicas, que la ven conveniente para satisfacer sus intereses.

La condescendencia de Uribe con Washington se ha visibilizado de varias maneras; entre ellas, sobresale la terquedad presidencial de no aceptar la existencia de un conflicto armado interno. Al respecto afirma que lo que ocurre es la acción de grupos terroristas en contra de la democracia. La complacencia presidencial también se ve en las continuas visitas de Uribe a Washington, que superan en número a las de cualquiera de los presidentes

anteriores. Así mismo, la cantidad de narcotraficantes extraditados por decisión presidencial supera a la de todos los gobiernos anteriores juntos.

Por otra parte, el mantener la inmunidad en Colombia de los funcionarios estadounidenses ha servido para que algunos de ellos hayan cometido tropelías y delitos sin castigo alguno. La Embajada de Estados Unidos en Colombia es una de las cuatro o cinco más numerosas de ese país en el mundo, incluidos los asesores militares tanto oficiales como privados. Al respecto, el Plan Patriota –llamado ahora Plan Consolidación, que es el plan de guerra de la Política de Seguridad Democrática–, ha sido diseñado e implementado con la vigilancia de tales asesores. Su objetivo es la derrota militar de la guerrilla de las FARC. A este plan de guerra se le suma el Plan Colombia, que recibe la más cuidadosa asesoría estadounidense y consume la mayor parte de la ayuda militar de Estados Unidos a Colombia, cuarto o quinto país más beneficiado por la ayuda militar estadounidense en el mundo.

Aunque la política de desmovilización de los grupos paramilitares –planteada desde el inicio del gobierno de Uribe– ha recibido el respaldo de Estados Unidos, ha tenido dificultades con este país. Ellas se relacionan con las críticas estadounidenses a los sucesivos proyectos de ley que presentó el Gobierno colombiano al Congreso, motivadas por la impunidad que representaban para esos delincuentes. Tales críticas hicieron parte de las ya pronunciadas por la comunidad internacional. Pero, al final, se logró la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, que contempla penas benignas para los crímenes atroces cometidos por los paramilitares. Por otra parte, ha habido serias reservas para Colombia en los informes anuales de Estados Unidos sobre derechos humanos, en el sentido de la permisibilidad de la Fuerza Pública con el paramilitarismo y su violación de los derechos humanos.

El apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia por seis años se prolongó por un año más, hasta el año 2007. Pero ante la necesidad de aprobar una segunda fase, la situación favorable cambió, debido al triunfo demócrata en el Congreso de Estados Unidos, el cual coincidió con la aprobación de la reelección inmediata del presidente Uribe. En la discusión de las nuevas condiciones para la segunda fase del Plan Colombia, el Congreso estadounidense redujo el monto anterior de la ayuda, además de que la disminuyó para rubros militares a favor de los que corresponden a políticas sociales, que

eran muy pequeños. Sin embargo, continuó el apoyo a la fumigación aérea contra los cultivos ilícitos en Colombia, único país en el mundo que la practica, pese el fracaso que ha significado en términos de disminución de cultivos, oferta de droga y cambio de precios en el mercado internacional, además de que el consumo en Estados Unidos se extendió a otros países.

La discusión sobre la aprobación de la segunda fase del Plan Colombia se superpuso a la del Tratado de Libre Comercio de Colombia con Estados Unidos. No obstante haber sido Colombia uno de los países del área que inició primero las conversaciones con Estados Unidos, éstas se prolongaron hasta que el Partido Demócrata alcanzó las mayorías en el Congreso de ese país. La nueva situación contempla exigencias oficiales de controlar la violación de derechos humanos en Colombia y de acabar con los vínculos de los políticos de la coalición del Gobierno con el paramilitarismo. Además, se plantean ideas que implican intervención en los asuntos internos del país, que profundizan lo experimentado hasta ahora.

Pese a sus ideologías opuestas, fue útil que los presidentes Álvaro Uribe y Hugo Chávez se dieran cuenta de que sus intereses políticos eran complementarios, ya que sirvió para que en el 2006 entraran en receso sus confrontaciones. La nueva situación ayudó a que en el 2007 Uribe controlara su afán de complacer a Washington, al aprovechar su cercanía con Chávez e incluso con el presidente Rafael Correa del Ecuador.

Pero la imprevisión de Uribe –constante de su gobierno en materia de política exterior– al haberle concedido a Chávez, a mediados de 2007, su mediación para un intercambio humanitario de prisioneros entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, culminó a los pocos meses en una abrupta ruptura unilateral de esa mediación por parte de Uribe y la terminación de sus buenas relaciones. La complacencia de Washington con el desenlace de este episodio hace prever que no será fácil un arreglo favorable a los dos países vecinos. Además, tampoco será fácil arreglar las cargas con los congresistas demócratas para la aprobación del TLC y morigerar sus críticas al manejo oficial del conflicto armado interno.

Esta es, pues, la situación que se observa acerca de las relaciones de Colombia con el país hegemónico en el Continente. La dinámica que han experimentado tales relaciones durante los últimos lustros, seguramente, dará pie para nuevas sorpresas en un futuro próximo.

**China en el contexto
sudamericano**

Relaciones China - América Latina: Encuentros y desencuentros

Milton Reyes Herrera*

Las posibilidades de las Relaciones América Latina - China

Las posibilidades de esta relación superan los beneficios que, evidentemente, generan las relaciones comerciales y económicas, por lo que, en primer lugar, se debe analizar la importancia que tienen las relaciones entre Estados, justamente, porque en las relaciones de dominación y subordinación, las cuales atraviesan el globo¹, tal como plantea Cox: “The state plays an intermediate though autonomous rol between, on the one hand, social forces, and the other hand, a world order which embodies a particular configuration of power deteminated by the states-system and the global economy”².

Por lo tanto, al estudiarse de manera general al Estado Chino y al Latinoamericano, también se puede ubicar escenarios de mutuo entendimiento y mutuo beneficio (encuentros), y la posibilidad de comprender e intentar minimizar o desactivar probables desencuentros

En ese sentido, si consideramos que el Estado “is thought to be absolutely inseparable from civil society as together they constitute and reflect the ‘hegemonic social order’”³, podemos señalar que:

* FIAAM / CENAE / Phd enrolled student, Universidad de Renmin. E-mail: miltonreyes@yahoo.com

1 Ver (Devetak, 1996: 156)

2 También ver (1996: 160)

3 (1996: .160)

- Mientras en China nos encontramos con un orden social hegemónico legitimado, tanto por las diversas fuerzas sociales, como por los actores del nivel productivo, pese a la existencia de un debate al interior del partido pero que se resuelve al interior de un orden político⁴,
- En América Latina nos enfrentamos a un orden social en construcción, en debate, y en lo que puede ser caracterizado como un choque de imágenes rivales colectivas que podrían generar la emergencia de una estructura alternativa de desarrollo.

Si bien el Estado Chino guarda un rol de intermediación fuerte frente a los actores del nivel productivo y el orden mundial y que en Latinoamérica este rol ha intentado ser minimizado, por el proyecto neoliberal, de todas formas (en ambos) existen instancias institucionales que están trabajando en la esfera de la cooperación y construyendo espacios para la ampliación del comercio y la inversión, que favorezcan, mutuamente, a sus respectivos órdenes económicos nacionales.

Por otro lado, se debe señalar que en Latinoamérica, tanto fuerzas sociales articuladas en la construcción de una estructura alternativa de carácter anti-hegemónico, como las Fuerzas Sociales Hegemónicas (FSH) consideran que las relaciones entre los Estados de la región con China son de gran relevancia, por lo cual es importante reflexionar sobre el escenario general de los distintos tipos de relación inter-estatal existentes entre China y América Latina

Los distintos tipos de relación interestatal

En primer lugar, se puede observar en América Latina, que en la presente configuración de debate político y choque de imágenes colectivas rivales, y, especialmente, donde las fuerzas sociales emergentes han consolidado en las agendas estatales un proyecto de construcción de una estructu-

⁴ Así, al interior del partido también se ejerce el papel de vocero de los sectores emergentes, tal es el caso de haber nombrado un empresario (Zhang Ruimin) como miembro alterno de su comité central (ver Times magazine, edición asiática noviembre 2002).

ra alternativa de carácter anti-hegemónico, también existe un punto de vista que se articula a un proyecto de contención de los proyectos hegemónicos estadounidenses, y la posibilidad de superar una forma concreta de dependencia de larga data, que en las últimas décadas ha estado marcada bajo el signo del consenso de Washington⁵; posibilidad que afecta a los intereses de los EEUU en el hemisferio.

En este contexto, la respuesta del hegemón continental parece reproducir *una política de contención* pero, más bien, desde pequeña escala económica, donde, por ejemplo, los funcionarios de política exterior norteamericanos “han planteado a los gobiernos latinoamericanos que solo se debería aceptar ayudas o programas de cooperación de parte de China, pero rechazando cualquier acuerdo extenso en lo económico, comercial o político”⁶

Debido a que la visión que intenta reconstruir un rol de intermediación del Estado, es la que plantea la necesidad de estrechar relaciones con China, tanto en: a) el carácter económico: referente a la posibilidad de ampliación de sus mercados como alternativa a los factores exógenos (especialmente vinculados con la relación frente a EEUU); como en b) el carácter político interestatal: que permita generar articulaciones que admitan la construcción de un Nuevo Orden Mundial; pero también, debido a que esta visión parece irse consolidando en la región, y a los posibles entendimientos y beneficios mutuos amplios que puede generar, este tema será ampliado en el siguiente subtema.

Por otro lado, en las FSH, las relaciones China-América Latina son vistas, principalmente, desde lo comercial y económico, al partir de un punto de vista pragmático, que, al ser compatible con la idea del Estado como un individuo que identifica sus propios intereses, se articula a la retórica *de las ventajas comparativas naturales* existentes en la división internacional del trabajo, para la ampliación de los mercados; pero desde un modelo orientado (por lo menos retóricamente) a la exportación, y a un proyecto que genera más bien la re-primarización de la economía, y la

⁵ Cuyo énfasis se daba “en el ajuste macroeconómico y la liberalización de los mercados” (Ocampo, 1998: 8)

⁶ Percepción recurrente encontrada a través de entrevistas a algunos funcionarios de las embajadas latinoamericanas en China Enero 2005, junio 2006

captación de inversiones en industrias transnacionales que trasladan los métodos de producción fordista, sin generar altas tasas de reinversión o de valor agregado.

Así, en donde las FSH han consolidado o mantenido su hegemonía en el Estado (no sin procesos de resistencia) como en el caso mexicano, el proyecto de las relaciones pueden ser caracterizadas por la presencia creciente de China en la configuración del Orden Económico Internacional, el mismo que ha generado una evolución en el nivel del interés⁷. Como ejemplo, podemos citar la aceptación de la entrada de China en la OMC (Organización Mundial de Comercio) tras varios años de oposición mexicana. Así, se plantean las siguientes percepciones:

Seguramente China hubiera ingresado a la OMC hace años si no hubiera sido por las objeciones de México, quien fue el último en llegar a un arreglo y otorgarle el beneplácito... Logramos un plazo de cinco a seis años antes de que tengamos que dismantelar la protección de nuestros sectores más vulnerables a la competencia china. El arreglo fue bastante bueno si consideramos que con o sin la aprobación de México, China hubiera ingresado a la OMC tarde o temprano.

Es muy importante considerar este último punto ya que muchos empresarios piensan que fue uno de los grandes errores del gobierno mexicano, simplemente porque no estamos preparados. Hay que recordar que precisamente uno de los preceptos de la era globalizadora es precisamente el libre mercado.

La competencia de China es considerada como desleal por muchos industriales ya que su mano de obra es exageradamente más barata que la de México. Sin embargo, es muy difícil utilizar este argumento en contra del ingreso de China a la OMC, dado que es el mismo cuando negociamos el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Ahora estamos del otro lado de la mesa, tratando de buscar justificaciones para prohibir importaciones de un país con la misma ventaja competitiva que nosotros tenemos en relación con nuestros socios del TLC.⁸

7 "Conviene reconocer que la irrupción de China en el comercio internacional desató una doble reacción de parte de países competidores. Se intentó obstaculizar sus exportaciones con derechos antidumping, como lo hizo México hace diez años, y hoy día, al ser China una realidad mercantil evidente, se buscan alianzas estratégicas con ella" (Witker, 2007: 45)

8 (Luna Martínez, <http://www.econlink.com.ar/economia-china>)

Todo lo cual no significa que las relaciones económicas entre México y China se supediten, de manera exclusiva, al ámbito comercial, sino, más bien, que existe percepciones meramente economicistas en parte de sectores críticos al modelo; los mismos que observan que cualquier relación entre las FSH con un actor relevante del orden económico internacional, terminarían reproduciendo la relación de subordinación como la que ha existido entre los Estados nacionales y las concepciones del hegemon continental.

Dichas concepciones grafican un inadecuado conocimiento de la complejidad de la visión política-económica china en las relaciones inter-estatales, y terminan reduciendo a la política internacional de este país a un intento de construcción hegemónico similar al implementado por Washington, sin notarse que las probables desventajas no parten, necesariamente, de los posicionamientos del Estado chino. Y es que China, como principio, plantea esferas de cooperación, relación y articulación económica (e incluso en el ámbito político referente al orden internacional) más elevadas que la meramente comercial, aunque también se debe señalar que el Estado chino, desde una visión pragmática, establece relaciones con otros Estados respetando el rol de intermediación particular que han construido las propias fuerzas hegemónicas nacionales.

En este punto es necesario señalar, que el mismo carácter de la construcción hegemónica en lo político, económico y cultural al interior del PCCH como del Estado chino, ha generado que el accionar de la tecnocracia y de los policy makers, en la esfera internacional, sea percibida como moderno y por lo tanto facilite los encuentros inter-estatales; sin embargo de lo cual, se debe reconocer que efectivamente existe (no solo como *cara o mianzi* visible) un respeto tradicional a los procesos internos de otros países, así como una visión pragmática que termina por reconocer el peso específico de los actores internacionales, y genera políticas concretas en las relaciones bilaterales, las cuales se conforman según el grado de relevancia que los Estados representen para los intereses chinos.

En el caso concreto de la relación con México, a pesar de centrarse, de forma mayoritaria, en lo económico, también se han generado políticas de cooperación y se ha ampliado el intercambio cultural (además de, por ejemplo, el número de becarios para la formación profesional, o de apren-

dizaje del idioma chino). Asimismo, los intereses han evolucionado desde lo meramente comercial, también al ámbito de las inversiones, por ejemplo, en el 2004 la compañía china TCL⁹ adquirió MASA “la mayor base de producción de televisores a color en América y la tercera en el mundo” (Zhang Xueying y Shi Wei, 2007: 30).

Si, tal tipo de inversión significa para la empresa china: a) la entrada a un mercado de 105.5 millones de personas, b) la consolidación de la internacionalización de sus productos en el continente americano: “la ventajosa posición geográfica de Masa TCL es el núcleo de su estrategia global” (Zhang Xueying y Shi Wei, 2007: 30) y c) una re-localización que significa recuperar *la rentabilidad perdida en casa*¹⁰; para México, esta experiencia ha significado principalmente: a) oxígeno a la industria manufacturera generada alrededor de la zona fronteriza con EEUU (mantenimiento de puestos de trabajo), y b) captación de recursos por motivos de publicidad; aunque los beneficios globales aún no puedan ser medidos en términos comparativos con las inversiones del mismo tipo realizado por empresas norteamericanas.

Desde el orden de intereses mexicanos, algunas empresas han podido realizar inversiones en China, sin embargo de lo cual, debido a la forma de intermediación constituida en este Estado, no se puede asegurar que los réditos obtenidos por las empresas privadas mexicanas se trasladen hacia el resto de su sociedad, mientras que en el caso de las inversiones chinas, éstas, al producir posibilidades ampliadas en la sociedad china, se encuentran articuladas a las políticas de su Estado.

Desde el proyecto político económico, hegemónico mexicano, no se ha construido otro tipo de políticas que generen relaciones más complejas como el de encadenamiento productivo, ni articulaciones para la conformación de un *Orden Económico Internacional Alternativo* o un nuevo sistema interestatal.

9 “Productora de caseteras, teléfonos fijos y celulares, televisores, refrigeradores que en México tras la compra de Masa, opera en una superficie de 58770 m² y siete líneas de producción” (Zhang xueying y Shi Wei: marzo del 2007: 29, 30)

10 En tanto “si bien la mano de obra china era más barata, los procesos de embarque, transporte y desaduanización generaban una demora que hacía perder competitividad a sus productos” (2007: 30)

Por otro lado, una vez anotados, de manera general, los tipos de relación planteados entre el Estado chino y los latinoamericanos desde la reconstrucción de la intermediación fuerte del Estado por parte de las fuerzas sociales anti-hegemónicas y desde las FSH; se debe señalar un tercer caso: el de una intermediación como en Chile, donde, tanto las visiones *pragmáticas*, como la construcción de un Estado que ejerce un rol de intermediación legitimado tras *la concertación nacional* (y que ha intentado en su evolución reconocer la necesidad de las políticas re-distributivas), coexisten complementariamente.

De esta forma, Chile mira a China desde un contexto de posibilidades que pudiera brindar la liberalización de mercados. Apertura que ya la ha realizado con otras regiones y otros países, con la característica de que las instancias institucionales chilenas no se han sumado *incondicionalmente* al proyecto que considera al hegemón continental como *el imprescindible primer socio comercial*; por lo tanto, la visión del Estado es compatible con la apertura multilateral en lo económico y con ejercer un rol de intermediación frente al sistema de Estados, sin reproducir subordinaciones sino, más bien, potenciar sus propios intereses.

En dicho contexto, el Tratado de Libre Comercio Chile-China, “en vigencia desde el 1ero de octubre del 2006, es el primer instrumento comercial suscrito entre el gigante asiático y algún país de América Latina” (Witker, 2007: 44-45), y en lo referente a lo comercial plantea el siguiente escenario:

El tratado consta de 121 artículos y ocho anexos y contempla que el 92% de las exportaciones chilenas acceden al cuantioso mercado chino a tasa cero, es decir, libres de aranceles, mientras que la desgravación para los productos chinos será del 50%.

Adicionalmente, se prevé que el Tratado hará posible la creación de 34 mil nuevos empleos y permitirá maximizar oportunidades de exportación para los pequeños y medianos empresarios chilenos en el mercado asiático.

Dentro de dicho Acuerdo, no únicamente se contempla la facilitación del intercambio de bienes de consumo entre ambas naciones, sino también acrecentar los flujos de inversión y la transferencia de tecnología e infraestructura de vanguardia para Chile. (2007: 45)

Este tratado parte de un continuo de relaciones económicas que evolucionó de un primer *joint venture* en 1987, hasta el “grado de ser Chile el primer país de América en reconocer a China su condición de Economía de Mercado, para su ingreso a la OMC” (2007: 44).

Si bien el tratado es, con claridad, comercial, también podemos encontrar otros esfuerzos en esa relación, como, por ejemplo, en el hecho de que: “actualmente, se desarrolla un programa de intercambio académico con el fin de que líderes chinos y chilenos se familiaricen con el ambiente de negocios de los respectivos países”¹¹ (2007: 44) Así, en este tipo de acuerdos es donde los dos Estados ejercen su rol de intermediación legítima y fuerte, frente a los actores económicos, con la finalidad de generar procesos de mutuo beneficio y comprensión (principio fundamental en las relaciones económicas e inter-estatales chinas).

En este punto, se debe señalar que, si bien existe un enorme interés de China en el fomento de sus relaciones con América Latina, se debe entender que el mejor escenario posible, en el que se podrían suscitar un mayor entendimiento y beneficio mutuo, se lo puede encontrar en las relaciones inter-estatales que tengan como actores al Estado chino en su rol de intermediación fuerte, y a los Estados de América Latina¹², donde el rol de intermediación (a pesar de haber sido debilitado por la aplicación del modelo neoliberal) intenta ser reforzado. Intentos que están siendo construidos desde diferentes concepciones emergentes y en diferente grado en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil o Chile.

11 Lo que se desarrolló, específicamente, es “un “Programa de Intercambio Banco de Chile”, auspiciado por Andrónico Luksic, entre el Instituto de Economía y Administración de la Universidad Tsinghua y la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile” (Witker, 2007: 44)

12 A excepción de la relación con Cuba “donde las relaciones se encuentran en el mejor nivel, tanto económico como político, como se puede deducir en el intercambio comercial y en los programas de cooperación existentes” (Notas de campo Milton Reyes Herrera (MRH), entrevista a funcionario de la embajada cubana en Beijing)

Acerca de la posibilidad de puntos de encuentros y de desencuentros potenciales

Uno de los espacios que pueden generar encuentros inmediatos entre los Estados latinoamericanos, además de los caracterizados por el intercambio comercial, son los que competen a la esfera de intermediación de los Estados en relación al orden internacional.

Aquí, se debe reconocer que otro punto importante dentro de los intereses mutuos, gira alrededor de las políticas sobre recursos energéticos, como elemento de notable importancia para la sustentabilidad del proyecto económico de crecimiento chino, así como para el proceso de integración y seguridad energética (especialmente sudamericana), lo cual no solo se sitúa en el ámbito económico, sino también geopolítico; sin embargo, dada la complejidad y extensidad del tema, que requeriría un esfuerzo investigativo amplio y riguroso, aquí solo se lo enuncia como posibilidad concreta para las dos partes.

En ese sentido, se debe recordar que en el escenario actual, las siguientes posibilidades de mutuo interés y beneficio, son más factibles con Estados que intentan reconstruir un rol más fuerte de intermediación:

- a) La posibilidad de inversiones y ampliación de los mercados, y acceso a productos, bienes de capital, recursos tecnológicos, etc. como alternativa a los factores exógenos (especialmente vinculados con la relación frente a EEUU).
- b) Reconstruir el carácter político interestatal, lo cual podría generar articulaciones que permitan la construcción de un *orden internacional alternativo*, que en el caso de los países latinoamericanos se reflejaría e una mayor representación en el escenario institucional mundial, así como una reducción de la relación de dependencia.

Así, también China representa para América Latina, múltiples posibilidades para el acceso de programas de cooperación, que pueden aportar a su desarrollo y reducción de dependencia, como los que van desde la seguridad tecnológica (como en el caso de la oferta de compartir el chip dra-

gón¹³), hasta los que tienen que ver con la posibilidad de compartir las experiencias regionales de integración más amplias, como los que China lleva a cabo dentro del ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) más tres, o incluso promover la articulación de esa organización a las organizaciones regionales latinoamericanas, con la finalidad de que América Latina se pueda insertar en las redes productivas, financieras y aprovechar las oportunidades que, al tener como eje a China, existen en Asia.

Las posibilidades de beneficio mutuo en el ámbito económico se incrementarían por una alianza que permita la complementariedad, y el encañamiento productivo; lo cual admitiría, también, superar en América Latina las relaciones basadas en el comercio de materias primas, y podría generar mayor desarrollo y una modernización productiva a la vez que se construiría un mercado con mayor poder adquisitivo en la región, que apuntale un crecimiento económico sostenible en ésta y en China.

En ese mismo sentido, también cabe señalar que, más allá del carácter de intermediación que en los países latinoamericanos los Estados están construyendo, las posibilidades de los encuentros anotados con el Estado chino se dan, justamente, porque en éste, (en especial, frente al escenario internacional) existe una hegemonía de los preceptos y morales modernizadoras, y un rol de intermediación fuerte, en el que incluso el Partido es la figura guardián judicial de última instancia. Así, es la relación directa entre Estados, o entre actores del nivel productivo latinoamericano y las instancias hegemónicas del Estado chino, la que puede garantizar la minimización de conflictos con otras instancias públicas o privadas chinas.

Esta ponencia debe también señalar la existencia de un enorme interés de China en Latinoamérica, más allá de lo puramente económico. Un espacio que puede graficar el intento de construir ámbitos de identificación con esta región, puede ser encontrado en las percepciones de un pasado compartido entre las culturas precolombinas y la China antigua.

13 La esfera de cooperación planteada por China está orientada, en la misma línea de los países más fuertes del ASEAN más tres, “a que el resto de países crezca junto a su propia economía, pero con independencia; ese es el caso de plantear que los países en desarrollo deben alcanzar su propia seguridad tecnológica, reducir la relación permanente y dependiente hacia los bloques tecnológicos mundiales (Notas de campo MRH, Conferencia: “El nuevo modelo económico chino”, Beijing diciembre del 2002)

Como ejemplo de lo anterior, señalaremos, brevemente, el reportaje sobre el estudio de “los orígenes chinos del calendario azteca”, publicado por 14 entregas mensuales de la revista “China Hoy”, entre Enero del 2004 a Febrero del 2005, donde también se refiere al origen chino de varias nacionalidades nativo americanas¹⁴.

En Latinoamérica, mientras tanto, existe en la última década un creciente interés por China, ligado al espectacular desarrollo económico y a las posibilidades comerciales que se pueden generar; sin embargo, para esta región, el lenguaje, las tradiciones y la cultura política son poco conocidas, y están filtradas por nociones estereotipadas, las mismas que habrían sido generadas desde lo que podemos considerar *la imagen de la dependencia*¹⁵ construida por la visión occidental.

En ese sentido, también se debe reconocer que si bien existe un relativo desconocimiento de las prácticas culturales específicas entre China y los países latinoamericanos, también existen múltiples coincidencias en prácticas sociales y creencias, que pueden llevar a superar a los posibles desencuentros institucionales o entre fuerzas sociales y niveles productivos. Por carácter expositivo solo enunciaremos los siguientes:

El primero y más evidente son las formas de relación social basadas en el sentido *lúdico*. Coincidencia que permite la identificación y encuentros identitarios distintos frente a *los otros*, y que atraviesa también a la institución social del *guanxi* (conexiones o contactos), instancia clave en las prácticas de las fuerzas sociales, actores del nivel productivo e incluso en actores del Estado. Ese tipo de reconocimiento (sumado a los que se describirán) permite facilitar y mejorar las formas de relaciones personales, articular *guanxi identitarios*, y, por lo tanto, acceder a ventajas comparativas frente a otros actores económicos transnacionales¹⁶, que desde lo cultural, son percibidos como diferentes. Y es que:

14 Otro elemento interesante es el que en las ciudades principales de China existe un gran interés que se refleja en la creciente apertura de restaurantes, bares y discotecas y hasta escuelas de bailes, con motivos latinoamericanos.

15 Ver (Cortam, 1994)

16 Un tipo común de *guanxi* de tipo instrumental que se fundamenta “en el ámbito de las relaciones o interacciones sociales vinculadas a los procesos de negocio, pudiéndola constituir personas que, a pesar de no compartir una identidad social común o no tener una tercera parte en común, consiguen crear las bases potenciales de relación y colaboración, a través de su

Los *guanxi* basados en la existencia de una identidad social común [...] implican diferentes procesos de intercambio, tanto de naturaleza intangible (sentimientos) como tangibles (materiales); si bien, el grado de existencia de los mismos varía según el tipo de *guanxi* (Yang, 2001). El «*guanxi* socio-afectivo» está vinculado básicamente con relaciones de tipo familiar y de amistad, cuya interacción social implica primariamente el intercambio de sentimientos de amor y pertenencia (Bueno, Salmador y Li, 2006: 97)

De la misma forma, constructos culturales, como el grado de cercanía en la noción de *espacio inter-personal* (a diferencia de otras sociedades que, especialmente en occidente, son lejanas), también son compartidos tanto en China como en Latinoamérica, lo que permite una más rápida y eficiente negociación, así como una tipo de relación *identitaria* que también puede generar nuevos *guanxi*

Debido a que “el *guanxi* representa un concepto multidimensional integrado por tres dimensiones analíticas: la afectiva, la normativa y la instrumental” (Ordóñez de Pablos, 2004: 223); la empatía cultural entre China y América Latina, en los niveles ya descritos, (en especial con los países de la región andina) permitiría articular un tipo de *guanxi* más vinculado a la dimensión de lo afectivo y permanente, así:

La dimensión afectiva del *guanxi* hace referencia al desarrollo de relaciones estrechas con otra persona únicamente debido a la existencia de lazos afectivos entre ellas. Para Fei (1992), generalmente se trata de «una relación relativamente permanente y estable. Puede aportar al individuo sentimientos de afecto, calidez, seguridad y apego [...] Además del derivado de la satisfacción de sentimientos afectivos, se puede, obviamente, utilizar este vínculo como instrumento para conseguir recursos materiales deseados, aunque su componente expresivo siempre tiene precedencia sobre su componente instrumental (2004: 223)

expresión de la intención, formalización de una expectativa, sustentada bien en valores o ideales, o bien en aspiraciones sociales e, inclusive, en la promesa de comprometerse en futuros intercambios o colaboraciones; termina presentando “cierta debilidad por su formación reciente, compitiendo peor o con mayores dificultades ante otro *guanxi* que haya sido creado hace varias décadas.” (Bueno, Salmador y Li, 2006: 97, 98)

Si en China la institución social del *guanxi*, es clave para entender procesos de articulación y acceso a formas de reciprocidad e intercambio, resolución efectiva de problemas concretos, a través de la cooperación privada entre individuos, o como una especie de lobby frente a lo público, en Latinoamérica (especialmente en los países andinos) también se debe reconocer la existencia de prácticas sociales y estrategias similares¹⁷ (aunque de diferente grado), las mismas que, desde un punto de vista occidental, podrían ser vistas como un continuo de corruptelas, pero que no dejan de ser una realidad en la esfera de las relaciones sociales, incluso en los países del denominado primer mundo, por más institucionalizadas que se encuentren las relaciones de intermediación como los lobbies.

De esta forma, se pueden encontrar posibilidades de encuentros en los espacios de construcción cultural que atraviesan a los Estados, influenciando, así, a la construcción del tipo de rol concreto de la intermediación, y que, a pesar de no ser entendidas o valorizadas por los discursos institucionalistas, existen y pueden generar relaciones concretas de reciprocidad, mutua comprensión y beneficio¹⁸.

Por otro lado, los agentes privados latinoamericanos deben comprender que la estrategia que puede garantizar sus intereses, no debe limitarse solo a establecer relaciones con la esfera privada china, sino, además, que se necesita ampliar las relaciones a instancias superiores del Estado chino, “como guardián de última instancia en tanto China acepta la existencia de un débil sistema judicial”¹⁹

17 Y esto a pesar de que, por ejemplo: “en toda la región Andina el dinero está involucrado en las tradicionales relaciones de reciprocidad. Esto ha llevado a unos analistas a la conclusión de que el acceso más fácil y difuso al dinero hace que las prácticas de intercambios tradicionales, como la reciprocidad y la redistribución, sean substituidas por las relaciones de mercado, en las cuales el dinero reemplaza a los servicios, ya que los lazos de reciprocidad no producen los mismos beneficios de antes”, (Ferraro, 2007) aunque la reciprocidad sigue siendo parte importante de las relaciones sociales.

18 Por ejemplo, en el caso de la institución social del *guanxi* en relación con el ámbito empresarial: “Diversos estudios ponen de manifiesto que los empresarios chinos utilizan el *guanxi* como elemento básico en sus relaciones empresariales (Chen, 1994, 1998; Kao, 1993; Redding, 1990). El *guanxi* supone cálculos instrumentales así como intereses a corto y largo plazo, y por ello la realización de negocios, siguiendo la lógica del *guanxi*, no implica ni irracionalidad ni tampoco hacer algo fuera de lo ordinario. Por tanto, no es sorprendente que a los empresarios chinos les guste hacer negocios con personas que entienden las reglas del juego del mismo modo que ellos” (Ordóñez de Pablos, 2004: 221-222)

19 Notas de campo MRH, Beijing, diciembre del 2002. La percepción de un débil sistema judicial sigue presente y ha sido comprobada a través de posteriores entrevistas y observaciones entre Octubre del 2004 y Septiembre del 2007.

Más aún, la posibilidad de un Estado con un rol de intermediación fuerte en los países latinoamericanos, significaría la posibilidad de salvaguardar de mejor manera los intereses de los inversionistas nacionales, en tanto existe una visión jerárquica al interior del Estado chino, donde se da prioridad a las instancias institucionales por sobre los agentes meramente privados extranjeros.

Por todo lo anotado, las posibilidades de encuentros señalados permitirían un cambio en las relaciones de poder existentes en las relaciones internacionales, precisamente, porque éstas “son parte de un continuo de actividades de lo político-económico, que se extiende desde las relaciones de poder experimentadas directamente por la cotidianidad de la gente, y atraviesa a las formas del Estado, y a las estructuras del orden mundial” (Cox, 1987: 37)²⁰.

En este punto, también es necesario señalar los posibles desencuentros que se pueden suscitar entre China y América Latina. En primer lugar, se debe señalar que, aunque el Estado chino sea visto como inseparable de la construcción cultural que atraviesa la sociedad, también existe un espacio de diferenciación con las prácticas generadas por los sectores privados.

Lo anotado, también establece la necesidad de resaltar que el orden social hegemónico en China se podría caracterizar como “the intermingling of Maoist, neoliberal, and particularly Chinese forms of governance (that) are played out in *everyday forms*” (Steinmüller, 2007: 2), visibilizadas “en prácticas y creencias atravesadas por el conflicto entre las respectivas moralidades e ideologías que conviven en la China contemporánea”²¹ (2007: 2)

Por lo tanto, el accionar del Estado chino está intermediado por una tecnocracia que reproduce las *morales modernizantes heredadas de la era maoísta*, una visión desarrollista y visiones pragmáticas, todo lo cual empata con varios de los discursos y prácticas legitimadas en el escenario del orden mundial, especialmente, en lo que tiene que ver con la resolución de conflictos desde una intermediación *racional*, lo cual garantiza la minimización de conflictos.

20 Traducción MRH

21 Traducción MRH

Asimismo, se debe señalar, que el sector privado reproduce una lógica pragmática que da prioridad a los intereses atravesados por prácticas tradicionales como jerarquía y alianzas, y, en menor medida, una dinámica de *guanxi instrumental*, lo cual puede, por desconocimiento, generar desencuentros, que de todas formas pueden ser superados a través de la intermediación jerárquica del Estado chino.

Finalmente, se debe entender que los procesos de negociación no solo se deben comprender desde lógicas formales que reproduzcan instancias exclusivamente institucionales, que podrían llevar a fracasos, sino también desde esferas de lo simbólico; esfuerzo que podría complementarse con esfuerzos investigativos que puedan ser difundidos, de forma amplia, entre la sociedad y sectores empresariales, como una manera efectiva de generación de encuentros económicos y culturales.

Consideraciones finales

Debido a lo complejo y extenso del tema y por motivos expositivos, solo señalaremos dos ejemplos que pueden graficar, también el cómo los encuentros pueden ser minimizados o desactivados

En términos generales, la visión del Estado y la del sector privado chino confluían en una lógica jerárquica que supone el respeto irrestricto al poder, lo que diferiría de las nociones existentes en Latinoamérica, donde el choque de imágenes colectivas rivales como parte de un proceso histórico-político-económico, es prueba de que existe un cuestionamiento al orden jerárquico y a la configuración de poder heredadas de un Estado que reproduce el proyecto de las FSH. Si bien estas nociones pueden generar desencuentros²², la posibilidad de minimización o desactivación de éstos pasa por el diálogo y la generación de información y esfuerzos de entendimiento mutuo, que puedan generar respeto entre ambas concepciones.

Otro punto relevante de posible desencuentro se daría en las concepciones sobre la disciplina. Tema que debe ser superado a través del cono-

22 Los latinoamericanos tenemos una cultura del reclamo, pero en China esto no sirve, las cosas son diferentes, no se resuelve nada reclamando sino conversando, buscando acuerdos.

cimiento *del otro*, que lleve a procesos de construcción de respeto mutuo e incluso, al reconocimiento de las posibilidades de instancias de negociación mediadas por el reconocimiento de espacios compartidos en lo simbólico y lo afectivo, y que, a parte de consolidar espacios de mutuo beneficio, desactive la percepción en actores económicos subordinados latinoamericanos de que existe la posibilidad del cambio de un hegemon por otro, y que podría reproducir el mismo carácter del actual.

En última instancia, de manera instrumental y pragmática, cualquier desavenencia en este nivel entre los sectores privados chinos, con los Estados y sectores privados latinoamericanos, pueden ser desactivados a través de diálogos inter-estatales, desde la percepción de que *se dialoga jerárquicamente entre iguales*. De ahí, una vez más, la importancia de la intermediación estatal de carácter fuerte en los Estados latinoamericanos

Por último, se debe reconocer que existirían otros probables puntos de desencuentro entre el sector privado chino y los Estados y sectores privados latinoamericanos, los cuales, como ya se ha anotado, pueden ser superados tanto por la intermediación y relación interestatal, como por el reconocimiento de que existen más prácticas culturales comunes que nos unen, que diferencias que nos separan; pero también por esfuerzos que sean generados para lograr el mutuo entendimiento. Son estos dos últimos puntos, como primer acercamiento, el principal esfuerzo que justifica este breve análisis.

En este contexto, esta ponencia plantea la necesidad de esfuerzos de entendimiento similares, pero de mayor magnitud como el emprendido por instancias académicas relacionadas a las empresariales chilenas y chinas, a la vez que programas extensos de intercambio cultural que generen mayor comprensión entre las dos sociedades, con la finalidad de que, a través del conocimiento del otro, se produzca una articulación basada en el respeto y en los principios de mutuo beneficio y entendimiento, y la identificación de los intereses comunes, más allá de los puramente económicos.

Bibliografía:

- Bueno, Eduardo; Salmador, M.^a Paz; LI, Dan (2006). Guanxi: concepto e implicaciones en la dirección estratégica de las empresas españolas en China. *Economía industrial* N. 362.
- Cottam, Martha (1994) *Images and Intervention*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cox, Robert (1987) *Production, power and World Order*. New York: Columbia University.
- (1997) “Fuerzas Sociales, Estados y Fuerzas Sociales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales”. En *Relaciones Internacionales, el Pensamiento de los Clásicos*, Jhon Vasquez, México: Editorial Linusa.
- Devetak, Richard (1996) “Critical Theory”. En *Theories of International Relations*, (comps) Burchill Scott y Andrew Linklater, New York: St. Martin Press.
- Ferraro, Emilia (2002) “Reciprocidad, Trueque y Negocio: breves reflexiones” Ecuador DEBATE N° 57, Quito.
- Luna Martínez, Laura: “República Popular de China: Un Dragón que despierta”, Universidad Tecnológica de México, <http://www.econlink.com.ar/economia-china>.
- Ocampo, José Antonio (1998) “Más allá del consenso de Washington: Una visión desde la CEPAL” *Revista de la CEPAL* 66 (Diciembre)
- Ordóñez De Pablos, Patricia (2004) “La importancia del guanxi, renqing y xingyong en las relaciones empresariales en China” *Tribuna de Economía* N. ° 818 (Octubre-Noviembre)
- Steinmüller, Hans: (2007) Ponencia “A ‘face project’ and a funeral: Everyday forms of state formation in central China,” London School of Economics, Department for Social Anthropology (June)
- Times Magazine* (2002) *Edición Asiática* (Noviembre)
- Witker, Jorge (2007) “El Tratado de Libre Comercio Chile – China” *Revista China Hoy*, Vol. XLVIII, NO. 4^a (Abril)
- Zhang, Xueying; SHI Wei (2007) “TCL en el Mercado Americano” *Revista China Hoy*, Vol. XLVIII, NO. 3, (Marzo)

El Impacto de China en Ecuador y América Latina

Robert Evan Ellis*

Introducción

Para los países de América Latina, el fenómeno de China como socio comercial principal es, a la vez, muy significativo y novedoso. En 1995, solo el 1% de las exportaciones de América Latina fueron destinados a la RPC (República Popular China). En el 2005, el 10% de las exportaciones latinoamericanas se fueron para China. En algunos países, el auge en la importancia de la RPC, como socio comercial, es particularmente dramático. En 1990, Perú tenía 15 socios comerciales con niveles de intercambio más grande que China, pero en el 2004, la RPC llegó a tener el segundo lugar en intercambio comercial con Perú. El caso de Chile es aún más dramático. En 1990, 29 países tuvieron tasas de intercambio comercial con Chile más alto que las de la RPC, pero en el 2005, la RPC llegó a tener el segundo lugar en intercambio comercial con Chile.

Por un lado, muchas personas en América Latina esperan que China ocupe un papel locomotor para el crecimiento económico y desarrollo de la región, a través de inversiones y compras de productos latinoamericanos. Muchas de estas esperanzas se basan en el tamaño potencial del mercado chino, con sus 1.3 billones de compradores potenciales, y con una tasa de crecimiento promedio de casi 10% por año desde 1978, tasa que, si se mantiene, implicaría que antes de 2050, la RPC podría convertirse en la economía más grande del mundo.

* Booz Allen Hamilton, Inc. E-mail: Ellis_ewan@bah.com

En verdad, por causa de su fuerte y sostenido crecimiento económico, la RPC es un importante comprador de productos primarios. En el sector agrícola, Brasil y Argentina han salido como proveedores principales de productos de soya para China, mientras que Chile y Perú, juntos, suministran el 80% de todas las importaciones chinas de harina de pescado. La RPC también ha aumentado en manera significativa sus compras en el sector minero, incluso hierro de Brasil y cobre de Chile. También, está cada vez más involucrada en el sector petrolero, incluso compras crecientes a Venezuela y Brasil; también tiene una presencia fuerte en los sectores petrolíferos de Ecuador, Perú, y ahora, en Colombia.

Las compras de metales, petróleo, y productos agrícolas por parte de los chinos han beneficiado a algunos sectores en América Latina de varias maneras: Primero, han aumentado, de manera importante, los volúmenes de ventas de América Latina hacia China en estos sectores. Solo en el 2006, las exportaciones de Venezuela a China aumentaron 114%, mientras que las exportaciones de Ecuador aumentaron en un 104%, las de Bolivia en 50%, y las de Brasil en 29%. Segundo, la demanda china ha aumentado los precios globales. Esto permite que América Latina tenga un mejor rendimiento para todos los productos primarios.

Aunque muchas personas en América Latina han fijado sus ojos en el mercado chino con muchas esperanzas, otros se han preocupado por la competencia china en los sectores de la confección, y cada vez más en los sectores de productos de alto valor agregado. En cuanto a la penetración del mercado latinoamericano por los productos chinos, en los últimos años, las exportaciones chinas, hacia la misma región, han crecido aún más rápido que las compras...aunque las compras chinas de productos primarios han recibido más atención. En el 2006, por ejemplo, las exportaciones desde la RPC a América Latina crecieron 52.1%, mientras que las importaciones solo crecieron el 27.1%, haciendo que los \$36.0 billones en ventas chinas a América Latina superen los \$34.2 billones de ventas de América Latina a China; en consecuencia, América Latina tiene ahora un déficit comercial neto con la RPC.

Ecuador

Introducción

La relación entre Ecuador y China es una de las que más rápidamente se expande entre todo los países de América Latina. Solo durante 2006, las exportaciones ecuatorianas a la Republica Popular de China (RPC) aumentaron 53%, y sus importaciones de la RPC se han duplicado.¹ Con respecto a la inversión, antes de 2006, la cantidad de capital chino en Ecuador era casi insignificante, pero en 2007, cuando el socio del politburó chino Li Chanchung visitó Ecuador, pudo proclamar que había \$1.8 billones de inversión por RPC en Ecuador, haciendo que el país sea el recipiente número uno de capital chino en toda América Latina.²

Aunque el sector agrícola de Ecuador exporta una cantidad limitada de bienes a China, y aunque el país compra muchos bienes manufacturados chinos, la relación entre Ecuador y la RPC está, principalmente, centrada en el petróleo, y la posición estratégica del país *vis-à-vis* la relación comercial entre la RPC y otras naciones en América del Sur. Como Venezuela, aunque en menor escala, Ecuador tiene reservas de petróleo significativas, que han formado la base de inversión china en el país. Pero, a diferencia de Venezuela, la posición de Ecuador en la costa del Pacífico, y su posición relativa a Brasil, hace que el país sea un punto de entrada importante a América del Sur para bienes chinos, y una punta de salida lógica para productos primarios, tal como las cantidades sustanciales de productos de soya y hierro que Brasil exporta a China. La posición estratégica de Ecuador esta reforzada por la altura comparativamente baja de los Andes. Un proyecto de infraestructura importante, el corredor Manta-Manaos-Belén, por ejemplo, va a formar una ruta relativamente rápida y económica para conectar a China con abastecedores y mercados brasileños a través de Ecuador y el norte de Perú.

1 "Total Import and Export Value by Country (Region) (2006/01-12). Ministerio de Comercio, República Popular de China. 6 de Febrero, 2007.

2 Sin embargo, casi todo esta inversión se encuentra en el sector petrolero, y se trata de la compra de los bienes de la empresa canadiense por el consorcio chino Andes Petroleum. (El Comercio, 2007 k).

La orientación política del gobierno de Ecuador de Rafael Correa complementa la atracción por los recursos y posición estratégica del país para acelerar el acercamiento entre Ecuador y China. Sin embargo, el proceso político que el presidente Correa ha destapado, ha dado varios obstáculos potenciales en la relación entre los dos países. El proceso vigente, a través del cual Ecuador está buscando reformar su estructura política mediante una Asamblea Constituyente ha levantado preocupaciones para la RPC, pues crea dudas sobre el marco legal y judicial, dentro del cual, las empresas chinas van a funcionar.³ Además, por causa de tales preocupaciones, es posible que las decisiones claves para China sobre inversiones vayan a postergarse hasta el término del proceso de la Asamblea Constituyente. A pesar de tales preocupaciones, la relación entre China y Ecuador se ha desarrollado con una velocidad encomiable.

Comunidad china en Ecuador

Aproximadamente, 50,000 personas oriundas de China viven en Ecuador hoy⁴. Aunque la comunidad china en Ecuador no es tan grande como otras de sus comunidades, como las de Brasil y Perú, tiene un fuerte peso económico y social en el país.⁵

La comunidad china de Ecuador está principalmente concentrada en Guayaquil, por ser el eje comercial del país, aunque comunidades chinas de importancia también se encuentran en otras partes del país. Una comunidad china importante se encuentra en Quevedo, por ejemplo, que, históricamente, era un centro agrícola que sirvió como punto de atracción para emigrantes chinos en busca de empleo en la agricultura. Otra comunidad chino-ecuatoriana considerable se encuentra en Machala, importante en la industria pesquera de Ecuador.

3 Entrevista con Cai Rungo, Embajador de la República Popular de China a Ecuador. Quito, Ecuador. 9 Julio, 2007.

4 Entrevista con Harry Sun Soria Laman. Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. Guayaquil, Ecuador. 13 de Julio 2007.

5 Entrevista con Harry Sun Soria Laman. Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. Guayaquil, Ecuador. 13 de Julio 2007.

Hoy, la comunidad china en Ecuador ocupa un lugar destacado en la economía nacional. El Grupo Wong, por ejemplo, y su marca “Rey van Pac” es una de las entidades más grandes en el sector del banano ecuatoriano, que es el producto principal del país. De igual manera, la empresa ecuatoriana-china “Sol de Oriente”, es el principal exportador de fideos a otras partes de América Latina. Por lo general, los ecuatorianos de herencia china, en las provincias de Guayas y Los Ríos, juegan un papel importante en el sector agrícola, mientras que aquellos que se encuentran en Machala tienen un rol determinante en la industria de pescado y camarones. En el sector de servicios, también, en ciudades como Guayaquil, se encuentran cientos de restaurantes chinos, a los que se llama, comúnmente, “chifas”.

Como otras comunidades chinas, en Ecuador empezaron a llegar a comienzos del siglo XIX, impulsadas por las guerras de Opio, y otras condiciones difíciles en China. Según una historia relatada por el Presidente de la Cámara de Comercio ecuatoriana-china, los primeros 200 chinos emigraron de Lima-Perú al departamento ecuatoriano de Guayas en 1880 (Hago, 2005: 64). Como otras comunidades chinas en América Latina, muchos de los chinos en Ecuador trabajaron en el sector agrícola del país, aunque muchos otros fundaron restaurantes y otros negocios pequeños.

Tal como en otras partes de América Latina, la comunidad ecuatoriana-china disfrutaba de organizaciones sociales relativamente disciplinadas, para ayudar a la asimilación de inmigrantes chinos recién llegados a la sociedad ecuatoriana. La Beneficencia China, por ejemplo, ayudó a establecer a inmigrantes chinos en trabajos como la agricultura, restaurantes, y el sector de comercio al por menor, y regaló, además, varios tipos de apoyo social. Esta organización le correspondió a la Sociedad Ecuatoriana-China, y más tarde, a la Cámara de Comercio Ecuatoriana-China, que sigue ocupando un rol importante hoy en día en conectar hombres de negocios de la RPC interesados en Ecuador, y viceversa.⁶

6 Entrevista con Harry Sun Soria Laman. Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. Guayaquil, 13 Julio, 2007.

Desde el principio, la comunidad china en Ecuador se quedó con un perfil bajo en asuntos sociales y políticos, haciendo un esfuerzo para integrarse a la sociedad ecuatoriana. Muchas veces, el esfuerzo para mantener dicho perfil bajo incluyó cambiar apellidos y no usar la lengua nativa, para evitar el destacar sus orígenes chinos. Tal comportamiento tuvo dos consecuencias importantes. Primero, a diferencia de la historia de la comunidad china en otros países de América Latina, el comportamiento de la comunidad ecuatoriana-china, en el contexto de una sociedad ecuatoriana relativamente tolerante, permitió un ambiente con pocas tensiones étnicas entre la comunidad y otros segmentos de la sociedad ecuatoriana. Por otro lado, al evitar el uso de la lengua nativa, y enseñar el idioma a sus hijos, un porcentaje significativo de la siguiente generación de ecuatorianos-chinos perdió la capacidad de leer o escribir Mandarín.⁷ Cómo un impacto no deseado, esta pérdida ha limitado el rol que la comunidad ecuatoriana-china puede jugar en apoyar industrias secundarias en el comercio creciente entre China y Ecuador hoy en día.

Hasta el día de hoy, la comunidad china en Ecuador esta, relativamente, bien establecida y es respetada. Quizás la fuente de tensión más significativa que tiene que ver con la comunidad china fué el escándalo público que involucraba el otorgamiento indebido de visas a miles de inmigrantes chinos bajo la administración del presidente Lucio Gutiérrez, y que alcanzó hasta al director de inmigración Renato de Campo. Sin embargo, el problema no era con los mismos chinos, sino, que las autoridades habían aceptado dinero para otorgar cerca de 4,000 visas.

El escándalo de visas también se trata de un desafío de inmigración más generalizado que ha impactado a la comunidad china en Ecuador en los últimos años. Por un lado, Ecuador tiene una comunidad china que llegó en el último siglo, principalmente desde la provincia china de Cantón, y que hoy día está, relativamente, bien establecida. El estatus e importancia económica de esta comunidad se refleja, por ejemplo, en la ciudad de Guayaquil, donde empresarios chinos, ahora, están buscando crear un “Chinatown” distrito comercial, al sur del aeropuerto internacio-

⁷ Entrevista con Harry Sun Soria Laman. Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. Guayaquil, 13 Julio, 2007.

nal, para servir como centro para negocios y cultura para la comunidad china de la ciudad. Por otro lado, inmigrantes chinos recientemente llegados, por lo general, vienen, sin su estatus migratorio en regla, de partes de China más pobres como Fushien. Muchas veces, el desafío establecido en la comunidad china es cómo integrar las dos partes de la comunidad.⁸ Por otro lado, a pesar de la pobreza de los inmigrantes recién llegados, su capacidad para hablar el idioma mandarín representa un recurso útil, pero poco reconocido, en hacer lazos de negocios con la RPC.

Patrón de comercio entre Ecuador y China

Por lo general, China vende mucho más a Ecuador que lo que el país sudamericano vende a China. Aunque, históricamente, Ecuador ha tenido un superávit neto con la RPC, en los últimos años, sus exportaciones a China han bajado, mientras que la cantidad de importaciones chinas ha aumentando. En este momento, el gobierno de Ecuador está buscando maneras de promover exportaciones ecuatorianas a China. En 2000, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador estableció un convenio de cooperación con la Corporación para la Promoción de Exportaciones (CORPEI), a través del cual puede usar, de una manera más eficaz, los recursos diplomáticos de la Cancillería para promover exportaciones ecuatorianas hacia China, incluso proveer información a empresas ecuatorianas buscando hacer negocios allá. El acuerdo, renovado en 2006, también contiene provisiones para la designación de un representante dentro de la Cancillería para coordinar las actividades con la CORPEI (Heredia, 2007). Como reflexión del nuevo espíritu de integración, el nuevo viceministro de comercio exterior e integración, Antonio Ruales, es, también, un miembro de la CORPEI.⁹

Aunque Ecuador está un poco atrasado en relación a países como Chile en el volumen de lazos comerciales, el gobierno y la Cámara de

⁸ Entrevista con Harry Sun Soria Laman. Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. Guayaquil, 13 de Julio, 2005.

⁹ Entrevista con Fernando Guzmán, Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, Ecuador. 10 de Julio, 2007.

Comercio ecuatoriana-china también están, activamente, promoviendo lazos a través el intercambio de delegaciones oficiales y participación en ferias de negocios. En noviembre 2007, por ejemplo, el gobierno de Rafael Correa va a viajar a China con un grupo de empresarios ecuatorianos para buscar el formar nuevos lazos de negocios. Poco antes, la Cámara de Comercio Ecuatoriana-China enviará su décima delegación de negocios a China para participar en la Feria de Cantón.

El interés chino en el petróleo de Ecuador

Aunque Ecuador no tiene tanto petróleo como Venezuela, el país tiene reservas importantes. Además, el consumo doméstico de petróleo, relativamente bajo, hace que tales reservas estén disponibles para la exportación a China, y, la combinación de puertos en el Pacífico con una infraestructura de oleoductos orientada hacia el mismo océano, facilita tales exportaciones hacia China.

El sector petrolífero de Ecuador es, casi por entero, responsable de la sorprendente realidad de que Ecuador sea el principal recipiente de inversión extranjera directa de China en América Latina. Como se ha visto anteriormente, según fuentes chinas, Ecuador cuenta con \$1.8 billones en inversiones de la RPC, y casi toda esta inversión se encuentra en el sector petrolífero. El acuerdo principal que explica la mayoría de inversión china en este sector es la compra, en septiembre 2006, de las propiedades ecuatorianas de la empresa canadiense EnCana. Aunque empresas chinas tenían posesión de cinco yacimientos en Ecuador por más de una década (El Universal, 2006 a) la compra de las propiedades de EnCana por un consorcio formado por China National Petroleum Corporation (CNPC) añadió \$1.42 billones a las inversiones chinas en Ecuador (El Universal 2006 b. Ver: Alvaro, M., 2007). La compra incluyó varios yacimientos, y también el oleoducto OCP, con una capacidad de 450,000 barriles por día; la más nueva y más confiable de las dos redes de oleoductos en el país.¹⁰ Mas allá de las inversiones iniciales,

10 El otro oleoducto, SOTE, que es propiedad de la empresa de petróleo nacional ECOPEPETROL, es más viejo y susceptible a problemas. (Jubany y Poon, 2006)

según el Ministerio de Energía y Minas de Ecuador, empresas petrolíferas chinas tienen programado gastar \$747 millones en Ecuador en 2007, compuesto de una mezcla de inversiones y gastos operacionales, y que representa más de una cuarta parte de todos los gastos programados en el sector, incluso gastos anticipados por la empresa petrolífera del Estado, Petroecuador.¹¹

También hay otros proyectos en rumbo, que podrían expandir la presencia china en el sector petrolero de Ecuador de manera significativa. En Junio 2007, por ejemplo, Petroecuador firmó un convenio estratégico de cinco años con CNPC para colaborar en una variedad amplia de actividades, incluso exploración y desarrollo, transportación, alojamiento, gestión y capacitación (El Comercio, 2007 a).

El desarrollo de nuevos yacimientos es otra manera a través de la cual China podría aumentar su presencia en el sector. El gobierno de Ecuador está evaluando la apertura de un área nueva en la cuenca amazónica para exploración y desarrollo. El área, que ha recibido la designación Ishpingo Tambococha Tiputini, (ITT). El desarrollo de ITT ha estado bajo consideración desde los 90s, y se piensa que puede tener hasta un billón de barriles de petróleo (Ver: El Comercio, 2007 b; Alvaro M., 2007), (Ortiz, 2007) y quizás hasta dos billones de barriles (El Universal, 2007 a). La cantidad disponible de reservas, potencialmente, en ITT estarían al mismo nivel con los yacimientos más productivos de Ecuador, en Tarapoa.¹²

Si el gobierno decide seguir con el proyecto, se anticipa que el desarrollo de ITT va a requerir una inversión de \$5 billones. Empresas chinas están entre las más interesadas en el proyecto (El Comercio, 2007 c; Alvaro, M., 2007). En Julio 2007, Petroecuador firmó un acuerdo con un consorcio que incluye la empresa china Sinopec, la petrolera brasileña Petrobras, y Enap de Chile, para desarrollar un plan que contemple el explorar y desarrollar el ITT (El Comercio, 2007 c).

Por otro lado, el desarrollo de ITT también es un asunto de mucha controversia en Ecuador. Muchos de los yacimientos se encuentran en el

11 Entrevista con Alberto Panche, Ministerio de Energía y Minas. Quito, Ecuador. 9 de Julio, 2007.

12 Entrevista con Alberto Panche, Ministerio de Energía y Minas. Quito, Ecuador. 9 de Julio 2007.

Parque nacional Yasuní, un área sensible y protegida. Además, en el área, viven comunidades indígenas, y existe la preocupación de que el desarrollo del área vaya a perjudicar su estilo de vida. Por causa de las preocupaciones por el medio ambiente, y por la gente indígena en la zona, el Gobierno está considerando no desarrollar el yacimiento, pero también está pidiendo a la comunidad internacional darle a Ecuador \$350 millones anuales para compensar las ganancias perdidas (El Comercio, 2007 c). El Gobierno ha postergado su decisión sobre el desarrollo de ITT hasta Junio 2008, para ver si la comunidad internacional va a acudir a este pedido (El Comercio, 2007 d), y para, así, tener más tiempo para estudiar el asunto (Ministerio de Energía y Minas, 2007).

En adición a ITT, empresas chinas también podrán jugar un papel importante en la construcción de una refinería cerca del puerto de Manta, en la provincia ecuatoriana de Manabí.¹³ El proyecto puede requerir hasta \$4 billones de inversión, con la posibilidad de que todo, o parte, pueda venir de China. Se hizo un compromiso para seguir adelante con el proyecto en Junio 2007. Aunque en Agosto 2007, Venezuela indicó un interés en dicho proyecto, con anterioridad, empresas chinas, incluso CNPC, habían indicado interés, junto con la empresa estatal brasileña Petrobras, y la empresa Chilena ENAP (El Comercio, 2007 e; Diario Financiero, 2007; El Comercio, 2007 f).

Junto con sus otros impactos, la participación de China en el proyecto de la refinería de Manabí también complementaría la posición de la empresa china Hutchison en operar y expandir el puerto ecuatoriano de Manta. Específicamente, el petróleo refinado en la nueva refinería en Oil Manabí, probablemente, sería cargado en tanqueros en Manta, aumentando, así, el tránsito en el puerto, y, por ende, aumentando las oportunidades de logística y otras funciones de Hutchison o sus socios en el puerto.

Aunque la combinación de participación por empresas chinas en ITT y la refinería en Manabí representaría una expansión enorme en la presencia significativa de China en Ecuador, también es posible que China no participe en ninguno de los dos proyectos. Oficialistas chinos, por ejem-

13 Mas que la capacidad a refinar la variedad del crudo pesado encontrado en Ecuador, el proyecto también iba a incluir una planta termoeléctrica que iba a usar los desechos del proceso para generar electricidad para el región.

plo, han expresado preocupación sobre asegurar un abastecimiento adecuado a una refinería nueva en Manabí antes de seguir con el proyecto.¹⁴ En parte, este petróleo iba a venir de yacimientos en el oeste del país, ahora controlado por los chinos, y que, ahora, es enviado a la vieja refinería en Esmeraldas para procesar, o exportado para ser refinado en otros sitios, tales como Venezuela o Estados Unidos. También, la preocupación expresada por los chinos se puede entender como parte de una negociación más grande en que la inversión china en la refinería depende de la decisión del Gobierno de Ecuador de abrir los yacimientos ITT para exploración y desarrollo, incluso el premio de derechos en algunos bloques de ITT a empresas chinas.

Al analizar la participación de China en el sector petrolífero de Ecuador, también es importante destacar que la presencia china ha tenido sus problemas. Aunque los chinos pueden ser considerados por el Gobierno ecuatoriano como una alternativa útil a empresas occidentales, en verdad, las empresas chinas han vivido muchos de los mismos problemas en sus interacciones con el Gobierno y las poblaciones locales, como con sus contrincantes de empresas occidentales. Un ejemplo se encuentra en la parte noreste de Ecuador, cerca de la frontera con Colombia, donde operan no solo empresas petrolíferas chinas, sino una combinación volátil entre gente indígena, narcotraficantes, y sembradores de coca, tanto como por guerrillas y refugios desplazados por la guerra en Colombia.¹⁵ Como un ejemplo de los tipos de dificultades enfrentadas por empresas chinas en la área, en noviembre 2006, activistas indígenas temporalmente ocuparon un yacimiento en el departamento de Tarapoa, tomaron 30 rehenes de la empresa CNPC, y bajaron la producción en sus yacimientos desde 42,000 a 14,000 barriles por día (El Comercio, 2006; Kerr, J., 2006). Unos meses después, en julio 2007, 31 personas salieron heridas en el departamento de Orellana, y las operaciones de petróleo quedaron paralizadas cuando las protestas de activistas indígenas y otros miembros de la población local dieron lugar a confrontaciones violentas con las

14 Entrevista con Cai Rungo, Embajador de la República Popular China a Ecuador. Quito, Ecuador. 9 de Julio, 2007.

15 Para un tratamiento de cómo la guerra en Colombia ha impactado las provincias vecinas ecuatorianas, ver (Zambrano, G., 2006).

autoridades (El Comercio, 2007 g). El costo a la empresa china que operaba los yacimientos, Petroriental se estima en más de un millón de dólares (El Comercio, 2007 h). Pocas semanas después, más problemas sucedieron en la área, incluso se llegó al extremo de ver campesinos que lanzaban dinamita contra soldados (El Universal, 2007 b), y, además, el sabotaje contra el oleoducto de la empresa cerca la ciudad de Dayuma (El Universal 2007c). También, en el departamento de Sucumbíos, la empresa CNPC ha tenido problemas con perforaciones de su oleoducto por personas desconocidas, aunque no queda claro, si fue a manera de protesta o robo (La nación, 2006).

Interés chino en productos agrícolas de Ecuador

Por lo general, como una nación que posee una costa en el océano Pacífico, y un clima que permite la agricultura todo el año, Ecuador es una exportadora natural de bienes alimenticios. Aunque a Ecuador le falta un sector desarrollado para la exportación de bienes agrícolas, el país produce una cantidad de productos alimenticios, que también son de interés para los chinos, incluso productos de exportación tradicionales, tal como banana, café, madera, pescado, cacao, y chatarra (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007).

Por corto plazo, las exportaciones agrícolas ecuatorianas más prometedoras para enviar a China parecen ser banano y otras frutas, aunque pocas exportaciones hacia la RPC han sido realizadas por este sector. El mercado representado por China fue considerado un punto clave para expandir las exportaciones de banano cuando el congreso global de banana se reunió en Guayaquil en Abril 2007 (El Comercio, 2007 i). La industria bananera de Ecuador incluye no solo consorcios poderosos como el grupo Noboa, sino también empresas con dueños ecuatoriano-chinos, tal como el grupo Wong, y el grupo Cansing. Sin embargo, hasta ahora, las exportaciones de banano hacia la RPC han estado limitadas por varios factores, tal como el alza en el valor de dólar, que determina el precio de bienes ecuatorianos en mercados internacionales, y que ha vuelto al banano ecuatoriano muy caro frente a el banano cosechado en China, y en Filipinas (El Comercio, 2007 j).

Otro producto agrícola de Ecuador, atractivo para los chinos es el cacao. El cacao aromático de Ecuador, que se usa en chocolates, se considera entre los mejores del mundo, y se exporta a China y a otros destinos como un producto *Premium*. Sin embargo, porque es un producto “nicho”, su posibilidad de ocupar un papel importante en la expansión de exportaciones ecuatorianas hacia China está limitada.

La industria pesquera también tiene potencial para contribuir a las exportaciones hacia China, incluso en lo que es atún y mariscos. Ecuatorianos de origen chino ocupan un rol importante en este sector, incluso al comprar los productos de pesqueros locales, y así contribuir a un mercado para sus productos. Inversionistas de Hong Kong también han ocupado un rol limitado en el sector, incluso la contribución de tecnología para solucionar problemas de la industria, tal como la “mancha blanca,” que anteriormente había provocado problemas grandes para la industria.¹⁶ A pesar de las posibilidades representadas por el sector pesquero ecuatoriano, la mayoría de las exportaciones se han ido a los EEUU, esto refleja una combinación de los intereses de los dueños de los barcos que operan en la región, arreglos comerciales, y convenios vigentes. Al igual que en el sector bananero, las exportaciones pesqueras hacia Asia han estado limitadas por la tasa de intercambio del dólar, que ha hecho que los productos ecuatorianos, relativamente, no sean competitivos comparados con el sector pesquero de Perú y Chile.

Relacionado a la agricultura, Ecuador tiene un sector de madera que exporta cantidades pequeñas de bienes a China, y con la posibilidad de expandirse. Algunos tipos de madera ecuatoriana, incluso “teca” son de alta calidad, pero el volumen de exportaciones está, relativamente, limitado. En parte, esto refleja la realidad de mucha de la madera ecuatoriana que se encuentra en áreas protegidas de la cuenca Amazónica.¹⁷ Además, hasta ahora, muchas de las ventas de madera ecuatoriana hacia China le corresponden a operadores chinos que vienen a Ecuador con su propio equipo para cortar y extraer la madera, lo que deja poco valor agregado a

16 Entrevista con Harry Sun Soria Laman. Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. Guayaquil, 13 de Julio, 2005. Vea también Entrevista con Gustavo Solorza, Centro de Investigaciones Económicas, Escuela Politécnica del Litoral. Guayaquil, Ecuador. 13 de Julio, 2007.

17 Entrevista con Hon. Cai Runguo, Embajador de la República Popular de China a Ecuador. Quito, Ecuador. 9 de Julio, 2007.

la economía ecuatoriana local. En un caso, por ejemplo, después de varias visitas hechas por clientes chinos a Ecuador, la empresa china fundó una operación pequeña en Ecuador para facilitar la extracción y procesamiento de madera ecuatoriana por sí misma.¹⁸

El futuro chino para el sector minero de Ecuador

Aunque el enfoque de exportaciones ecuatorianas hacia China se encuentra centrado en el petróleo y en los sectores tradicionales, tal como el agrícola, el país también tiene posibilidades todavía no realizadas como un exportador de metales y minerales. Un analista ecuatoriano, al pensar en el mercado chino, nota que en provincias ecuatorianas tal como Zamora, las reservas ecuatorianas de cobre pueden ser tan importantes como los reservas de petróleo (Rosales, 2007). Las reservas de metales y minerales, principalmente, se encuentran en las provincias del sur, como El Oro y Zamora Chinchipe. Además, el país también tiene una cantidad de uranio en el sierra Cóndor, que forma el límite entre la provincia Zamora Chinchipe y Perú. Este uranio puede ser de interés para China; así, si el país empieza a mirar hacia América Latina podrá abastecer su industria creciente de poder nuclear.¹⁹

Ecuador como economía del Pacífico

Aunque las exportaciones no-petrolíferas hacia la República Popular China son relativamente pequeñas, Ecuador tiene su vista, y la orientación de su economía, fijada, cada vez más, en el Pacífico. Por ejemplo, Ecuador ahora tiene una aplicación pendiente para convertirse en un miembro del

18 Entrevista con Sra. Marlene de Auson, Directora, Dirección Internacional de Negocios, Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. 12 de Julio, 2007.

19 Antes de la Guerra entre Ecuador y Perú en 1995, el área representada por las montañas se encontró completamente en territorio Ecuatoriano. El convenio de 1998 entre Ecuador y Perú, que definió la frontera, estableció que el lado este de la sierra era territorio Peruano, dando a Perú derechos para explotación de minerales en el área. Entrevista con Gustavo Solórzano, Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL). Guayaquil, Ecuador. 12 de Julio, 2007.

foro Asia-Pacífico, si la restricción en miembros nuevos de este foro se levanta en 2008. En la cumbre de APEC en Hanoi, Vietnam, en noviembre 2006, la República Popular China votó por apoyar las solicitudes de Ecuador y Colombia para ser miembros del foro. Luego, en una visita a Ecuador en marzo 2007, el miembro del politburó chino Li Changchun afirmó que la RPC apoyó a Ecuador para ser socio en la organización (El Comercio, 2007 k). Aunque la RPC ha indicado que su apoyo depende de las opiniones de los otros miembros de APEC. Con la excepción de algunas reservas expresadas por el gobierno de Japón, la solicitud por parte de Ecuador se ve favorable, y, probablemente, va a seguir adelante.

En adición, Ecuador también ha aplicado para ser miembro de la Asociación de Naciones del Asia Sureste (ASEAN). Tanto como APEC, la RPC ha indicado que va a apoyar la aplicación de Ecuador para asociarse con ASEAN.²⁰ Con seguridad, la aceptación del país en estos dos foros va a profundizar el enfoque de Ecuador en China y otros países asiáticos como socios comerciales.

Ecuador como mercado para bienes chinos

Aunque el tamaño de la economía de Ecuador ha limitado las posibilidades de la nación como mercado para bienes chinos, el país ha resultado ser un comprador importante de una gran variedad de diferentes bienes producidos en China. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, la RPC exporta 2,600 tipos de productos a Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007). Ecuador también importa una cantidad cada vez mayor de motos y carros chinos, incluso la marca QMC.²¹ Aunque la calidad de tales bienes no son vistos igual como los manufacturados por otros productores, son mucho más baratos, así, se vuelven enormemente atractivos para los segmentos de la sociedad ecuatoriana de bajos recursos, quienes, por lo general, no tienen dinero para adquirir bienes más caros.

20 Entrevista con Fernando Guzmán, 3er Secretario, Ministerio de Relaciones Externas. Quito, Ecuador. 10 de Julio, 2007.

21 Entrevista con Gustavo Solórzano, Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL). Guayaquil, Ecuador. 13 de Julio 2007.

Ecuador como puerta de entrada para el comercio chino con los países andinos y Brasil

Aunque las relaciones comerciales entre Ecuador y la RPC están creciendo, la importancia de Ecuador para China no solo radica en las posibilidades de intercambio directo, sino, también, en la posición estratégica que ocupa Ecuador como puerta de entrada para el comercio chino con los otros países andinos, y con Brasil.

Esta importancia fue destacada en 2007, cuando el gobierno de Ecuador premió a la empresa china Hutchison Port Holdings por los derechos para operar y expandir el puerto de Manta. Hutchison va a invertir \$63 millones de dólares para expandir el puerto, incluso para instalar más equipos para el embarque y desembarque, construir más muelles en cuanto a la parte navegable, hacer el canal más ancho y más profundo para permitir operaciones con naves comerciales mucho más grandes.²² Con respecto a la concesión de Manta, representantes de Hutchison hablaron de una visión en la que Manta daría a Ecuador un rol clave en el intercambio entre China y la región (El Comercio, 2007 n). Para que esto suceda, Hutchison se ha comprometido a invertir \$500 millones para todos los mejoramientos de Manta.²³

La operación y expansión del puerto de Manta por parte de Hutchison también tiene importancia porque, potencialmente, representaría un cambio de patrón en el uso de puertos comerciales de Ecuador. En este sentido, Manta debe ser entendido en el contexto de otros proyectos chinos, como la expansión china de intercambio comercial con Brasil y otros proyectos en Ecuador como la construcción de una refinería en la provincia de Manabí, posiblemente con capital de la RPC, y la posibilidad del desarrollo de nuevos yacimientos chinos en Ecuador, como los de ITT.

22 En este momento, el puerto de Manta permite naves con un desplazamiento de 13 metros. Los mejoramientos contemplados por Hutchison incluirían profundizar el canal para permitir el uso del mismo por barcos con un desplazamiento de 18 metros, permitiendo así, que el puerto pueda soportar operaciones con barcos comerciales más grandes que transitan el Pacífico desde Asia. (El Comercio, 2007 m)

23 Entrevista con Marlene de Auson, Directora, Dirección de Negocios Internacional, Cámara de Comercio Ecuatoriana-China. Guayaquil, Ecuador. 12 de Julio, 2007.

El corredor Manta-Manaos-Belén

La importancia de Manta no solo radica en el uso y expansión del puerto, sino también, tiene que ver con el rol del puerto como eje del Pacífico de un nuevo corredor multimodal que va a atravesar el continente y enlazar a Ecuador con la ciudad portuaria brasileña de Belén (El Comercio, 2007 l). El proyecto, si fuese realizado, podría servir como vía alternativa al Canal de Panamá, logrando así un mayor flujo comercial entre Brasil y China a través de Ecuador, y mejorando la importancia económica y estratégica del país.

Aunque hay varios proyectos de infraestructura contemplados, que podrían formar un lazo entre las costas del Atlántico y del Pacífico de América Latina, el corredor Manta-Manaos parece tener el compromiso de liderazgo con Brasil y Ecuador para seguir adelante, solo si los estudios muestran que es factible en manera técnica. Durante su primera cumbre en abril 2006, por ejemplo, el nuevo presidente de Ecuador, Rafael Correa, y el presidente Lula de Brasil acordaron seguir con el proyecto (Zambrano, 2007). Los chinos también han expresado su interés en ayudar a financiar el proyecto, aunque su posición oficial es permitir que Ecuador y Brasil sigan con el proyecto y pidan ayuda a China para los recursos necesarios de manera formal, cuando el proyecto esté en una etapa más madura.²⁴

Realidades culturales y el sentido de China en Ecuador

A diferencia de otros países, en América Latina como México y Chile, Ecuador está atrasado en preparar a la próxima generación para aprovechar las oportunidades presentadas por China. FLACSO, en Quito, por ejemplo, es una de las universidades de artes liberales más prestigiosas en Ecuador, y tampoco tiene todavía un programa de idioma mandarín. La Escuela Politécnica Del Litoral (ESPOL), en Guayaquil, una de las mejo-

24 Interview with Cai Rungo, Ambassador for the People's Republic of China to Ecuador. Quito, Ecuador. 9 de Julio, 2007.

res universidades técnicas en Ecuador, solo tiene un programa de mandarín en su centro de estudios de idiomas extranjeros (CELEX), que, en el verano de 2007, sólo tuvo seis estudiantes.²⁵ Por otro lado, la Universidad San Francisco, una escuela relativamente de élite en Quito, tiene un programa de mandarín, formado en 2006 por el Departamento de Estudios Orientales. Sin embargo, el departamento está orientado hacia la cultura más que a negocios, como está indicado en la maestría en cultura china que la universidad creó en el otoño de 2007.²⁶ Ejemplos también se puede encontrar en el nivel de educación secundaria. En Guayaquil, por ejemplo, el Colegio ecuatoriano-chino es una escuela secundaria bien conocida, que ofrece un currículum en cultura e idioma chino, con coordinación y apoyo de la comunidad ecuatoriana-china.

Inversión china y la pregunta de estabilidad política ecuatoriana

La República Popular China está tomando el riesgo de expandir su presencia comercial y sus lazos políticos en Ecuador. Cree en la posibilidad de que el país podrá escapar de la inestabilidad que lo ha azotado en los últimos años. En este momento, por ejemplo, Ecuador está en el medio de una revisión de 22 convenios que la nación tiene con otros países, incluso los con la RPC (El Comercio, 2007 o). Además, el marco jurídico del país es incierto por causa del proceso de la Asamblea Constituyente. La posibilidad existe de que el proceso pueda cambiar las leyes de una manera no prevista, o generar crisis política. En una entrevista para este artículo, por ejemplo, el embajador chino en Ecuador, Cai Rungo, hizo hincapié en lo importante del marco legal para la RPC, y la esperanza de su gobierno en que el proceso de la Asamblea Constituyente se resuelva rápidamente para que China pueda seguir con el desarrollo de sus lazos comerciales con Ecuador.²⁷

25 Entrevista con Gustavo Solórzano. Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL). Guayaquil, Ecuador. 12 de Julio, 2007.

26 Entrevista con Dr. Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. 10 de Julio, 2007.

27 Entrevista con Sr. Cai Rungo, Embajador de la República Popular China en Ecuador. Quito, Ecuador. 8 de Julio 2007.

Bibliografía

- Alvaro, Mercedes (2007) "Ecuador's President Seeks Stronger Ties With China." Disponible en línea: Dow Jones Emerging Markets Report. <http://www.uofaweb.ualberta.ca/chinainstitutel/>. 29 Marzo.
- Benjamín Rosales (2007) "Ecuador minero." *El Comercio* Quito, 19 de abril.
- El Comercio* (2006) "Petrolera china dice que incidentes en Amazonia no afectarán sus intereses en Latinoamérica." *El Comercio*. Quito, Ecuador. 14 de Noviembre.
- (2007 a) "Petrobras de Ecuador y China firman alianza." *El Comercio*. Quito, Ecuador. 5 de Junio.
- (2007 b) "Petrobras planea explotar 230 millones de barriles de crudo en Ecuador." *El Comercio*. Quito, Ecuador. www.elcomercio.com. 16 de Mayo.
- (2007 c) "Empresas de once países están interesadas en explotar el ITT." *El Comercio*. 13 de Marzo.
- (2007 d) "Alemania ve a Ecuador como puerta ingreso a América Latina: María Fernanda Espinosa." *El Comercio*. Quito, Ecuador. <http://www.elcomercio.com>. 31 de Mayo.
- (2007 e) "Sinopec y Petroecuador firman acuerdo para explotar el yacimiento Ishpingo-Tambococha-Tiputini." *El Comercio*. Quito, Ecuador. 26 de Marzo
- (2007 f) Ver también "Venezuela estudia construir megarefinería en Ecuador para exportar a China." *El Comercio*. 17 de Marzo.
- (2007 g) "Protestas contra Petrooriental dejan 31 heridos en ocho días." *El Comercio*. Quito, Ecuador. <http://www.elcomercio.com>. 4 Julio.
- (2007 h) "Petrooriental perdió cerca de un millón de dólares por protesta." *El Comercio*. Quito, Ecuador. 7 de Julio.
- (2007 i) "Ecuador busca más mercados bananeros." *El Comercio*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.elcomercio.com>. 26 de Abril.
- (2007 j) "Ecuador vende menos banano a EE.UU y a la UE." *El Comercio*. Quito, Ecuador. 11 de Junio.

- (2007 k) “China apoya inclusión de Ecuador a APEC.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. <http://elcomercio.terra.com.ec>. 28 de Marzo.
- (2007 l) “Eje Manta-Manaos, alternativa al Canal de Panamá para desarrollo de Amazonía.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. www.elcomercio.com. 6 de Mayo.
- (2007 m) “Eje Manta-Manaos, alternativa al Canal de Panamá para desarrollo de Amazonía.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. www.elcomercio.com. 6 de Mayo.
- (2007 n) “TIDE toma las riendas del puerto.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. 2 de Febrero
- (2007 o) “El Ecuador renegociará todos los tratados de inversiones.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. 31 de Mayo.
- Diario Financiero (2007) “Chile interesado en construir refinería en Ecuador.” *Diario Financiero*. Santiago, Chile. 27 de Febrero.
- El Universal* (2006 a) “China CNPC preocupada e interesada por Ecuador.” *El Universal.com*. 1 de Junio.
- (2006 b) “China CNPC preocupada e interesada por Ecuador.” *El Universal.com*. 1 de Junio.
- (2007 a) “PdVSA Estudia Asociaciones con Ecuador en yacimientos de ITT.” *El Universal.com*. Caracas, Venezuela. 17 de Abril,
- (2007 b) “Campesinos armados de Ecuador buscan paralizar actividad de petrolera china.” *El Universal.com*. Caracas, Venezuela. 23 de Julio.
- (2007c) “Petroriental denuncia atentado en oleoducto en China.” *El Universal.com*. Caracas, Venezuela. 21 de Julio.
- Hago, Washington M. (2005) “Ecuatorianos y chinos en una relación que viene de siglos.”; en *Aniversario de las Relaciones Diplomáticas entre la República Popular China y la República del Ecuador*. Guayaquil: Diseño y Diagramación
- Heredia Hilton G. (2007) “Privados andinos logran respaldo en EEUU para ampliar el ATPDEA.” *El Deber.com.bo*. Santa Cruz, Bolivia. 17 de Mayo
- Jubany, Florencia y Daniel Poon (2006) “Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective”. *FOCAL*. Marzo.

- Kerr Juliette (2006) “Protests Against Chinese Company’s Oil Operations End in Ecuador.” *Global Insight Daily Analysis*. Pág. Web: <http://www.uofaweb.ualberta.ca/chinainstitutel/>. 13 de Noviembre
- La Nación (2006) “Derramado medio millar de barriles de petróleo de empresa china.” *La Nación.com*. San José, Costa Rica. 21 de Agosto.
- Ministerio de Energía y Minas (2007) “ITT: Utopía camina hacia la realidad.” *Boletín: Dirección de Comunicación Social, República del Ecuador*. No. 182. www.menergia.gov.ec. 3 de Julio.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2007 a) “Ecuador-China Relaciones Comerciales.” 10 de Julio, 2007.
- Ortiz García, Pablo (2007) “Una locura cuerda.” *El Comercio* Quito, 29 de Junio
- Zambrano Castillo, Guido (2006) *La Colombianización de Ecuador: Peligros y Asechanzas de Fuerzas Corruptoras Colombianas*. Quito: Corporación de Información, Liderazgo y Desarrollo Ecuatoriano
- Guido (2007) “Análisis Político Económico.” *Inteligencia Estratégica*. Quito: Corporación de Información Liderazgo y Desarrollo Internacional (CILDI) Vol. No. 106. Junio 1-15.

China's Economic Development and the Relations between China and Latin America and the Caribbean*

Zheng Bingwen**

Ladies and Gentlemen,

It is a great honor for the delegation of the Chinese Academy of Social Sciences (CASS) to be present at the FLACSO Fiftieth Anniversary Meeting. We would like to take advantage of the opportunity to convey the most sincere gratitude for the invitation of FLACSO. Now, on behalf of Mr. Gao Quanli, Vice President of CASS and Chief of the CASS delegation, I would like to make a remark on China's economic development in the past three decades as well as the relations between China and Latin America and the Caribbean.

China's economic development

First of all, I would like to make a brief analysis of the achievement of China's economic development in the past three decades.

Economically China had made a remarkable performance in the past three decades. Since the reform and opening up to the outside world launched in 1978, China had been succeeded in assuring the economy a sustained development with a high growth rate. The average annual

* Discurso pronunciado en el marco del Congreso FLACSO 50 Años.

** Director of the Institute of Latin American Studies, Chinese Academy of Social Sciences.

growth rate in the period was above 9.7%, much higher than the world average. In the past five years, China enjoyed an especially rapid development, whose average annual GDP growth rate was above 10% for four consecutive years. In the first half of 2007, the GDP growth rate notably reached 11.5%. The GDP in 2006 totaled to 20.94 trillion yuan, ranking the fourth in the world. The fact has proved that China has risen to be an engine of the world economy.

China's foreign trade gained a development at an unprecedented rate in those years, which was viewed as the most important factor promoting economic growth. From 1978 to 2004, the foreign trade volume had increased by 55.90%. The average annual growth rate was 20.72%, 8.7 points higher the world average. The external trade volume was merely 20.6 billion U.S. dollars in 1978, which ranked China the 34th largest trader in the world. Then it jumped to 620.7 billion U.S. dollars in the 1990s and surpassed 1 trillion U.S. dollars in 2004. In 2006, China's foreign trade volume amounted to 1.76 trillion U.S. dollars and ranked as the third largest trader in the world.

China's economic growth was accompanied with low inflation and comparatively abundant employment. From 2003 to 2006, China managed to keep CPI stable, whose average annual increase rate was 2.1%. The GDP *per capita* has sharply risen from 181 U.S. dollars to 1 200 U.S. dollars and the population below the poverty line has decreased from 250 million to 26 million.

China attained a smooth and successful transition from a planned economy to a market economy. The reform process enabled market to play a fundamental role in resource allocation. China was about 69% a market economy in 2001 and 73.8% in 2003 measured by the internationally accepted standard, exceeding 60% as the threshold of a market economy. It has established the socialist market economy with public ownership as the mainstay and multi-types of sectors developing side by side. In the meantime, China was growing to be international and widening its involvement into the economic globalization. After the entry into WTO (World Trade Organization), China sought to establish a basic system of foreign trade in accord with the WTO rules by emending or stipulating over 3 000 laws and regulations.

Next, let's turn to the challenges for China's economy.

In 2007, the 29th year of the reform, China's economy continues to keep momentum and the annual GDP growth rate might reach 10%. However, a variety challenges are emerging:

First, China is facing tough issues in macro-economy.

- Overheated investment. Since 2003, the average annual growth rate of fixed assets investment reached 25%.
- Unbalanced international payment. As a result of the influx of FDI, large volume of trade surplus, and *hot money* brought by RMB's appreciation, China continues to maintain surplus in current and capital accounts. The Central Bank was pressured to promote monetary supply, which intensified the issue of fluidity surplus. Fluidity surplus is a strong incentive for booming stock market and real estate and leads to a sharp rise of asset price, which might be at the cost of China's future economic growth.
- Sharp rise of CPI. In the first half of 2007, China's CPI increased by 3.2% compared with the same period last year, the highest rise since 1997. CPI's food portion climbed 7.6%, which had quite strong negative impacts on people's daily life. Accelerated price hikes have inflicted inflationary pressure on China, which drive some analysts to be concerned that whether China is hereafter able to maintain high growth rate and low inflation rate simultaneously.

Second, China needs to resolve serious environment problems.

Rapid economic growth and large population are inflicting a heavy pressure on the eco-system. Now China is being stricken by the environmental pollution usually occurred in the middle and latter phases of industri-

alization process. Among the twenty most polluted cities listed by a World Bank report in 2001, sixteen of them are in China. Currently it is urgent for China to take firm actions to limit the industries with large energy consumption and heavy pollution and those of overproduction.

Third, China's potential for economic growth is greatly constricted by limited natural resources.

China is short of land and water resources, whose *per capita* area of cultivated farmland is less than half of the world average and whose *per capita* quantity of freshwater is merely one quarter of the world average. China tends to be increasingly dependent on imported energy resources and mineral, which constitutes a heavy threat to its ability of sustaining economic growth. In addition, China is obsessed by the widening gap between the rich and poor, the imbalanced development between different regions, and the hardship of developing rural area.

The relations between China and Latin America and the Caribbean

When meeting with Argentine President Raúl Ricardo Alfonsín on May 15, 1988, Mr. Deng Xiaoping pointed out that the 21st century will be an age of the Pacific as well as an age of Latin America and the Caribbean (LAC). In the following twenty years, China achieved sustained and rapid development at an unprecedented rate. In the meantime, Latin America and the Caribbean were lifted out of the Lost Decade and regained economic growth. In the past five years, the region was in a period of prosperity and economic growth.

Against the backdrop of economic globalization, both China and LAC view the other side as a strategic partner in economic development. They are managing to establish win-win cooperation based on mutual political trust, mutual collaboration in international affairs, and mutually beneficial economic cooperation. It is proved that the Chinese-LAC relations are in full blossom.

First, let's go to the latest progress of the Chinese-LAC relations in recent years. China and LAC enjoy a warm and stable relationship since the year of 2000.

Most of Chinese top leaders had paid a visit to LAC. In April, 2001, President Jiang Zeming finished a successful journey to six LAC countries. In November, 2004, President Hu Jintao attended the APEC summit held in Santiago, Chile, and paid an official visit to Chile, Brazil, Argentina and Cuba. In 2005, he was invited to visit another LAC country México.

In the meantime, China greeted the top leaders from LAC countries. Among them included Argentine President Fernando de la Rúa (September, 2000), Mexican President Vicente Fox Quesada (June 2001), Chilean President Ricardo Lagos (October, 2001), Cuban President Fidel Castro (February 2002), Ecuadorian President Lucio Gutiérrez (2003), Surinamese President Ronald Venetiaan (February 2004), Brazilian President Luiz Inácio Lula da Silva (May, 2004), Argentine President Néstor Kirchner (June 2004), Columbian President Álvaro Uribe (April 2005), and Peruvian President Alejandro Toledo (June 2005). It is especially noteworthy that Bolivian President-elect Evo Morales chose China as one of the destinations during his first global journey and Venezuelan President Hugo Chavez had paid four visits to China since he came into power in 1999.

China and LAC countries are seeking to boost their bilateral relations. China has set up the strategic partnership with Brazil in 1993, Mexico in 2003, and Argentina in 2004, the strategic partnership of common development with Venezuela in 2001, and the comprehensive partnership with Chile in 2004 and Perú in 2005.

Second, the Chinese-LAC economic and trade relations had attained rapid development in recent years.

Since 2000, both sides accelerated their trade relations. The trade volume sharply rose from 8.2 billion U.S. dollars to 70.2 billion U.S. dollars in

2006 and the share of Chinese-LAC trade in China's total foreign trade was up from 2.29% to 3.99%. They continue to keep the momentum in 2007. The trade volume in the first half reached 44 billion U.S. dollars, an increase of 44.9% compared with the same period last year. China has been widely regarded as an engine next to the United States, effectively promoting LAC's economic growth. Now it is the major export destination of many LAC countries. According to the statistics of the first quarter of 2007, China stood as Chile's largest export market and the third largest import market, Brazil's third largest export market and the second largest import market, Peru's second largest export and import markets, and Argentina's fourth largest export market and the third largest import market.

China and LAC are increasing investment in the other side. Economic development has enabled China to make a large-scale investment overseas in recent years. Its non-financial FDI in LAC totaled up to 882 million U.S. dollars in 2004, 651 million U.S. dollars in 2005, and 9.66 billion U.S. dollars in 2006. In 1997 LAC only received 10% of China's overall FDI. Later the share rapidly increased to 49% in 2004 and 60% in 2006. LAC has replaced Asia to be the largest recipient of China's FDI.

On the other hand, some LAC countries like Brazil and Mexico are interested in enlarging their investment in China. Some of major LAC banks tried to run business in China when China is opening up its financial industry. In 2006, Bank of Chile set up a representative office in Beijing. In the same year, BRADESCO, Brazil's largest private bank, declared to establish an office in China. The Mexico Foreign Trade Bank established its fourth office in Guangdong Province, China. In November, 2005, China conducted the FTA agreement with Chile.

Third, China seeks to develop bilateral relations with more LAC countries.

Continuous efforts had brought China a series of diplomatic breakthrough. It established diplomatic relations with Dominica in 2004 and Costa Rica in 2007 and restored diplomatic relations with Grenada in 2005. China and Nicaragua might advance their diplomatic relations

since the Ortega administration came into power in January, 2007. Some LAC countries had openly expressed their wish to boost relations with China.

Fourth, China yearns to enhance its relationship with LAC multilateral organizations and has achieved fruitful results.

It maintains ministerial dialogue with the Rio Group since 1990. It was accepted in 1994 by the Latin-American Free Trade Association as the first Asian observer. It established vice-ministerial dialogue mechanism with Mercosur in 1996. It launched the mechanism of political consultation and cooperation with the Andean Community in 2000. In 2004 it was accepted as an observer by the Latin American Parliament and then granted the status of permanent observer by the Organization of American States. An observer of the Inter-American Development Bank, China submitted its membership application in 1993. If it was accepted, China would be the third Asian member after Japan and Korea.

Some pending issues

There are some pending issues in the Chinese-LAC relations, which are worth of attention and further study.

First, there is the dispute between two parties over the anti-dumping measures against Chinese goods.

According to the WTO data, there are 26 countries who took anti-dumping measures against Chinese goods between 1995 and 2005. Many of them are LAC countries, including Argentina, Mexico, Peru, Brazil, Venezuela, Columbia, Trinidad and Tobago, Chile and Jamaica. In the period, there are 469 anti-dumping suits against Chinese goods. Among them, 116 suits were launched by LAC countries, 24.7% of the total. There are 338 anti-dumping cases against Chinese goods. Among them,

89 cases were conducted by LAC countries, 26.3% of the total. Although the Chinese-LAC trade volume accounts for 3% of China's foreign trade volume, China has been a major victim of LAC countries' anti-dumping measures.

Second, China and LAC need to make a joint effort to handle China's "problem products" and lower its negative influence.

In 2007 China was accused of exporting some products of inferior quality, which aroused a spate of safety concerns over Chinese products worldwide. Some LAC countries declared that they had seized China's "problem products". Later it was proved that many of accusations were not convincing. Further, in some cases, Chinese products were made a scapegoat of other people's wrongdoing. For example, it was reported that scores of Panamanian died from tainted Chinese chemicals. However, the investigation showed that those chemicals were originally labeled as for industrial use only, but the Panamanian traders altered the paperwork to make them end up in medicine. Therefore China should not be blamed for the case. Actually both China and LAC should promote their coordination to avoid any action of satanizing Chinese products and to maintain well balanced trade and economic cooperation between them.

Third, the influence of the United States on the Chinese-LAC relations is worth of attention.

The United States are quite concerned about China's growing economic linkage with LAC. The US congress had held six hearings to discuss the matter. Thomas A. Shannon, the U.S. Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, paid a visit to China in April, 2005, to discuss LAC affairs with the Chinese counterparts. According to some U.S. analysts, China's involvement in the region might pose a future threat to the U.S. influence. Basically it can be regarded as another type of *China Threat* theory coined by the U.S. neo-conservative.

The Chinese-LAC economic cooperation is still on the initial stage. Since China's trade with and investment in the region are comparatively limited, it is impossible for China to challenge the United States interests. Currently LAC's trade with the United States accounts for over 50% of its overall foreign trade whereas its trade with China accounts for only 4%. In 2004, 49% of China's non-financial FDI flowed to LAC, which was equal to 2% of \$41 billion worth of FDI received by the region.

The trade with China has brought LAC with considerable trade surplus. According to Prof. Riordan Roett, Director of Western Hemisphere Studies at Johns Hopkins University, the trade surplus is a favorable factor of promoting the regional economic development. China's economic linkage with LAC should not be viewed as a threat to the United States because the prosperity and stability of the region will definitely benefit the United States.

The United States enjoys a leading position in LAC's foreign trade with the help of its economic and geographic advantages. In view of different export product structure, there is impossible to be tense economic competition between China and the United States in the region. The United States usually exports high-end product to the regional market while China's major export is low-end product. In regard to investment in LAC, China is far left behind by the United States. Actually its investment is directed at the field that the United States shows no interest. For example, China has invested in local infrastructure, which is usually not able to attract western investors' attention. In conclusion, it is baseless and unreasonable for the United States to be afraid of China's linkage with LAC.

Ladies and Gentlemen,

The Chinese Academy of Social Sciences (CASS) is under the State Council of China. As a prominent think tank, it plays a vital role in promoting China's economic, political and social development. The Institute of Latin American Studies, CASS, is the only Chinese institute specialized in LAC research. A significant bridge between China and LAC, it

hopes to do the most to help peoples deepen mutual understanding and cooperation.

It is a great pleasure for the CASS delegation to attend the FLACSO Fiftieth Anniversary Meeting. We wish to take advantage of the opportunity to enhance interactions between Chinese and Latin American scholars.

Now I should like to end my presentation with an earnest prayer for the great success of the meeting. Thank you.

Miradas heterogéneas de las Relaciones Internacionales

Atores não-estatais e os Estudos Internacionais na América Latina: do *casillero vacío* às redes transnacionais*

Marisa von Bülow**

Introdução: indo além do Estado nos Estudos Internacionais

Há uma longa tradição no pensamento político latino-americano que busca analisar os dilemas do desenvolvimento a partir da inserção da região no sistema internacional. Essa tradição estende-se do desenvolvimentismo e a teoria da dependência à literatura mais recente sobre transições para a democracia. Em geral, no entanto, a projeção internacional da região tem sido vislumbrada a partir de uma perspectiva na qual o Estado ocupa posição de ator único, não raro homogêneo e com interesses fixos. Atores não-estatais como sindicatos, ONGs, movimentos sociais e organizações empresariais são vistos eminentemente como atores políticos domésticos. Tomando emprestada a célebre expressão de Fernando Fajnzylber (1989)¹, há um *casillero vacío* na produção intelectual latino-americana, porque pouco se tem produzido sobre a crescente importância de atores não-estatais em nível internacional².

* Este trabalho baseia-se em parte na minha tese de doutorado, defendida no Departamento de Ciência Política da Johns Hopkins University (von Bülow, Marisa, 2007). O estudo contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/Ministério da Educação – Brasil) e da Fundação Fulbright, e não teria sido possível sem a generosa disponibilidade dos entrevistados.

** Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

1 O autor utilizou essa expressão para enfatizar a ausência de experiências de crescimento com equidade na América Latina.

2 Em sua revisão sobre os estudos internacionais no Brasil, por exemplo, Herz não menciona o papel dos atores não-estatais como objeto de estudo dos pesquisadores brasileiros (Herz, Mônica, 2002). Por sua vez, Natalia Saltalamacchia e Arlene Tickner notam um vazio na literatura sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina, que tende a ignorar a proliferação dos vínculos entre atores não-estatais (Saltalamacchia, Natalia e Arlene Tickner, 2007:7).

Essa lacuna é surpreendente, considerando que algumas das mais inovadoras experiências transnacionais de atores não-estatais têm pelo menos em parte sua origem na América Latina. O exemplo mais conhecido é o do Fórum Social Mundial³, mas também podemos mencionar o caso da Aliança Social Continental, que será abordado neste trabalho. Há portanto um distanciamento entre as estratégias e debates que orientam a ação de muitas ONGs e movimentos sociais da região, e os objetos de estudos e perspectivas teóricas que predominam na literatura latino-americana.

O objetivo deste trabalho é contribuir para os esforços recentes que têm sido feitos no sentido de superar esse distanciamento e, assim, preencher o *casillero vacío* dos estudos internacionais na América Latina⁴. A primeira parte oferece uma breve revisão crítica da bibliografia recente sobre transnacionalismo. Em seguida, propõe-se uma definição de ação coletiva transnacional e uma estratégia metodológica para analisar e mapear as trajetórias que os atores não-estatais utilizam ao cruzar fronteiras nacionais. A terceira parte apresenta uma análise da construção de novas redes transnacionais entre ONGs, sindicatos e organizações de trabalhadores rurais para mobilizar-se contra as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O principal argumento deste trabalho é que, ao dar a devida atenção ao papel de atores não-estatais na esfera internacional, devemos tomar o cuidado para não cair no erro de imaginar essa esfera como um espaço estanque, totalmente separado da esfera nacional de ação coletiva. Propõe-se, ao contrário, analisar o fenômeno da ação coletiva transnacional a partir da ideia de múltiplas trajetórias para a transnacionalidade, que variam de forma significativa ao longo das dimensões territoriais e temporais. Este trabalho também oferece uma análise crítica das definições de “redes” que têm sido propostas na literatura sobre transnacionalismo. O caso das mobilizações contra a ALCA mostra que, pese aos esforços de

3 Entre as exceções, há algumas análises interessantes oferecidas pelos idealizadores e participantes do Fórum Social Mundial. Ver, por exemplo, Whitaker, Francisco, 2005.

4 Algumas das principais contribuições recentes ao estudo do papel dos atores não-estatais a partir da América Latina são: Tussie, Diana e Mercedes Botto, eds., 2003 e Pisani, Francis et al., eds., 2007. Sobre o tema da participação em processos de integração regional há uma pequena mas importante literatura; especificamente sobre o papel dos sindicatos ver, por exemplo, Godio, Julio, 2004.

muitos dos participantes por incluir novos atores e criar formas organizativas menos hierárquicas, esse campo de ação coletiva caracteriza-se pela assimetria de poder entre os atores e pela criação de espaços desiguais de participação.

Variedades de transnacionalismo

Desde a publicação de pesquisas pioneiras sobre o tema das relações transnacionais, no final da década de 1960 (Ver, por exemplo, Kaiser, Karl, 1969; Kaiser, Karl, 1971 e Nye, Joseph e Robert O. Keohane, 1971), seu estudo vem ganhando importância crescente na literatura anglo-saxônica sobre relações internacionais. O que foi a princípio uma tentativa de incorporar a análise do papel de atores não-estatais (principalmente empresas multinacionais), tornou-se uma vasta literatura que toma em consideração um conjunto cada vez mais amplo e heterogêneo de atores e processos. Em termos gerais, essa tem sido uma tendência positiva, que oferece um sopro inovador de ar para uma literatura até então eminentemente estado-cêntrica. No entanto, essa expansão também levou à proliferação de termos que buscam descrever as variações do fenômeno e a uma certa confusão sobre as fronteiras conceituais de expressões como “sociedade civil global”, “transnacionalismo” e “redes transnacionais”.

Essa confusão se deve, pelo menos em parte, a um paradoxo interessante: apesar do crescimento espetacular de vínculos supra-nacionais entre atores não-estatais, a ação coletiva voltada para o nível doméstico continua sendo palco importante de conflitos e construção de consensos, mesmo quando o que está em jogo está sendo negociado em nível internacional. É verdade que desafios globais como a mudança climática, pobreza ou terrorismo vêm sendo cada vez mais aceitos como tais; no entanto, as soluções não são necessariamente propostas em termos de mais governança global. Além disso, muitos daqueles que participam nesses debates exercem funções representativas em cada país, são funcionários governamentais, legisladores, ou líderes empresários e sindicais que têm que prestar contas dos seus atos a grupos específicos.

As principais abordagens teóricas sobre ação coletiva transnacional têm tido dificuldades para analisar esse paradoxo. Para as perspectivas cosmopolitas, que argumentam, em termos muitas vezes triunfais, que está sendo criada uma “sociedade civil global”, identidades nacionais e instituições domésticas são pouco mais do que obstáculos a serem superados em um contexto de declínio dos Estados-Nação. As abordagens liberal-institucionais e construtivistas, apesar de menos triunfalistas, também tendem a enfatizar a habilidade de atores não-estatais para desfazer-se de amarras nacionais e alcançar acordos de curto prazo no nível transnacional. Ambas, apesar de partir de visões teóricas diferentes, tendem a minimizar as ambigüidades e tensões geradas pela atuação simultânea de atores não-estatais nos níveis transnacional e doméstico.

O projeto da Sociedade Civil Global: a “armadilha territorial” invertida

A “sociedade civil global” surge a partir do enfraquecimento das lealdades geográficas: é um domínio que cruza fronteiras territoriais como se estas não existissem⁵. Essa visão pós-territorial está associada a uma revolução de idéias, definida em termos da emergência de uma “esfera de consciência global compartilhada” (Ver Anheier, Helmut, Marlies Glasius, e Mary Kaldor, eds., 2005), e é parte de uma ruptura teórica mais ampla com o que alguns chamam de “nacionalismo metodológico”⁶. De acordo com Ulrich Beck, o nacionalismo metodológico comete o erro de definir sociedades apenas como sociedades dos estados-nação, e de pressupor que a ação social ocorre primariamente dentro, e apenas subsidiariamente através, das divisões nacionais (Beck, 2003: 45).

Os argumentos sobre o surgimento da sociedade civil global se apóiam empiricamente em uma variedade de fenômenos: as mobilizações de atores não-estatais em novas arenas globais, como os Fóruns Sociais Mundiais; o aumento exponencial do número de organizações não-governamentais

5 Há uma ampla literatura sobre o tema da sociedade civil global. Ver, por exemplo, o artigo pioneiro de Lipschutz, Ronnie, 1992.

6 O termo foi proposto inicialmente por Martins, H., 1974.

internacionais; e a organização de atores em torno a assuntos que não estão associados com “interesses nacionais” específicos, tais como mudança climática, paz e justiça global⁷. Para esses novos atores, considerações sobre soberania nacional não deveriam ser relevantes. Assim, Kaldor et al. argumentam que: “na medida em que a sociedade civil se mantém vinculada a noções atrasadas de soberania, o resultado pode não ser democracia, mas sim mais insegurança” (Kaldor e Glasius, 2005:16)

Na sua introdução ao influente *Global Civil Society Yearbook* de 2005/6, Glasius, Kaldor e Anheier admitem que “desde a virada do século, parece haver um interesse renovado na política nacional” (Glasius et al., 2005:19). No entanto, os autores limitam seu interesse às mobilizações pró-democratização, e enfatizam que em nenhum caso as questões levantadas pelos atores eram estritamente nacionais. Quando as capacidades dos estados-nação eram parte das demandas dos atores da sociedade civil, os autores as relegavam às categorias negativas dos “rejectionists” ou “regressives”, definidos fora do âmbito da sociedade civil global (Kaldor et al., 2005: 3-4).

Dessa perspectiva, mesmo se atores da sociedade civil global enfocassem demandas relacionadas ao exercício da democracia em nível nacional, isso seria visto como um equívoco a ser superado. Por outro lado, críticos desta visão argumentam que os estados ainda detêm poder considerável, e, portanto, a ação coletiva voltada para o nível nacional ou local ainda promete ser mais exitosa do que aquela voltada para o nível internacional (Por exemplo, ver Halperin, Sandra e Gordon Laxer, 2003 e Akça, Ismet, 2003).

Ao polarizar o debate, ambos lados perdem noção dos dilemas de coordenação que os atores não-estatais têm que enfrentar ao tentar organizar-se através das fronteiras nacionais, e também dos desafios teóricos e metodológicos para analisar a simultaneidade da ação coletiva nesses diferentes espaços. Não é necessário aderir a uma geopolítica Realista para admitir que muitos atores da sociedade civil não estão dispostos a declarar o fim da era de estados nacionais soberanos.

7 Ver os dados apresentados ao final das diferentes edições do *Global Civil Society Yearbook*, publicado pelo Centre for the Study of Global Governance da London School of Economics and Political Science.

De fato, pelo menos uma parcela desses atores, tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento, argumentam que podem defender a soberania dos seus países melhor do que seus próprios governos⁸. Como se verá na última parte do trabalho, seu objetivo último é fortalecer os estados-nação, e não enfraquecê-los. E mais: para pelo menos uma parte desses atores, o surgimento de uma “sociedade civil global” sem lealdades geográficas não é necessariamente visto como um fenômeno positivo. Muitas ONGs, sindicatos e movimentos sociais vêem com desconfiança as tentativas de criar arenas globais que diminuam a sua própria autonomia e flexibilidade⁹.

Entre as muitas críticas feitas à literatura cosmopolita sobre sociedade civil global, a principal, para os fins deste trabalho, é aquela que enfatiza o risco de cair em uma versão invertida da “armadilha territorial”. John Agnew utilizou essa expressão para criticar o pressuposto ontológico das teorias de relações internacionais, que contrapõe a vida social, política e econômica contida dentro das fronteiras territoriais do Estado aos processos que ocorrem do lado de fora. De acordo com esse pressuposto, “a política, no sentido da busca por justiça e virtude, só poderia existir dentro das fronteiras territoriais. Do lado de fora mora o perigo, a *realpolitik* e o uso da força” (Agnew, 1994:62). A literatura cosmopolita sobre sociedade civil global tende a cair no extremo oposto, considerando o “lado de fora”, ou o nível global, como o espaço privilegiado para buscar “justiça e virtude”.

Em resumo, portanto, este trabalho aceita a crítica geral feita ao nacionalismo metodológico por Ulrich Beck e outros, mas não a substitui por um “cosmopolitanismo metodológico”, nem aceita a tese do surgimento de uma sociedade civil global.

8 Halperin e Laxer argumentam que os críticos do que chamam de “globalismo” do Norte tendem a ver como seu antídoto a sociedade civil global, enquanto que críticos do Sul tendem a ver a solução em termos de maior soberania, e não sociedade civil global (Halperin e Laxer, 2003, esp. p. 3). De fato, no entanto, essas reações aos efeitos negativos da globalização em termos dos seus impactos na soberania nacional cruzam as divisões entre Norte e Sul.

9 Essa resistência é clara, por exemplo, no caso das organizações da sociedade civil que atuam no âmbito da União Européia. Ver as contribuições ao tema em Imig, Doug e Sidney Tarrow, eds., 2001.

Redes transnacionais da sociedade civil

Estudiosos do transnacionalismo, insatisfeitos com narrativas grandiosas como aquela oferecida pela literatura sobre sociedade civil global, preferem não utilizar esse termo ao analisar a proliferação de formas de ação coletiva não-estatal nas relações internacionais. No entanto, ao privilegiar o uso de alternativas como “relações transnacionais” ou “redes transnacionais”, esses autores compartilham com a literatura sobre sociedade civil global o desafio de definir conceitos que têm sido utilizados para descrever uma grande variedade de fenômenos¹⁰.

No entanto, ao contrário da literatura cosmopolita, liberais institucionalistas e construtivistas em relações internacionais, muitas vezes em colaboração com estudiosos de movimentos sociais, têm feito um esforço sistemático para entender a presença de atores não-estatais em termos de processos que ocorrem simultaneamente dentro e fora das fronteiras nacionais. Nesse sentido, alguns dos principais problemas estudados têm sido: as relações entre oportunidades políticas domésticas e globais e seus impactos nas táticas utilizadas por atores não-estatais¹¹; a criação de novas organizações para coordenar a ação coletiva transnacional¹²; as mudanças nos repertórios das organizações da sociedade civil¹³; e os impactos de temas globais em organizações enraizadas localmente (Ver Diani, Mario, 2005;

10 Anheier et al. argumentam que o transnacionalismo minimiza o fenômeno da ação coletiva global, porque “tudo que se requer para ser transnacional é um único cruzamento de fronteiras” (Anheier, Helmut, Marlies Glasius e Mary Kaldor, 2001:16). Pries, por sua vez, argumenta que os termos transnacionalismo e transnacionalização correm o risco de tornar-se palavras da moda que não adicionam poder explicativo tangível (Pries, Ludger, 2005:168).

11 Uma das primeiras contribuições para a compreensão da ação coletiva transnacional e sua relação com oportunidades políticas nacionais e globais foi o famoso “efeito bumerangue”, definido por Margaret Keck e Kathryn Sikkink como uma tática utilizada por atores domésticos, que buscam atingir seus objetivos ao contatar aliados internacionais diretamente, para que estes ajudem a pressionar as instituições domésticas de fora das fronteiras nacionais (Keck, Margaret e Kathryn Sikkink, 1998:12-13).

12 Não há consenso sobre como nomear as diferentes formas de organização transnacional. Uma tipologia conhecida utiliza como critério a densidade dos vínculos entre organizações, dos mais fracos, definidos como redes transnacionais, aos mais fortes, definidos como coalizões e, finalmente, organizações transnacionais. Cf. (Fox, 2002:352).

13 A literatura tem estudado a interação entre atores locais e transnacionais com organizações internacionais (ver, por exemplo, Fox, Jonathan e L. David Brown, eds., 1998, O’Brien, Robert et al., 2000), a análise de eventos de protesto internacional (alguns exemplos incluem Adler,

Kolb, Felix, 2005 e Johnson, Erik e John D. McCarthy, 2005). Estudos sobre ação coletiva na União Européia, região do mundo na qual se esperariam altos níveis de transnacionalização, graças ao processo de integração, encontraram um processo importante de “domesticação” dos conflitos, e um número limitado de mobilizações no nível da EU (Ver Imig, Doug e Sidney Tarrow, eds., 2001, Rootes, Christopher, 2005 e Fox, Jonathan, 2002). Essa descoberta é relevante, porque mostra que os atores podem tornar-se transnacionais, no sentido de troca de informações e participação em debates, e ao mesmo tempo limitar suas estratégias de ação ao nível doméstico.

Apesar dessas importantes contribuições, a maior parte da análise empírica tem se baseado em estudos de campanhas transnacionais exitosas, ou, mais recentemente, na análise de eventos como os Fóruns Sociais Mundiais. Frequentemente, essa abordagem de curto prazo leva a uma visão excessivamente coesa e homogênea da ação coletiva. Por definição, campanhas são estruturadas em torno a objetivos específicos e contra alvos pré-determinados; da mesma maneira, eventos transnacionais, ainda que tipicamente reúnam uma população heterogênea, são arenas de curto prazo.

Não é portanto muito surpreendente que algumas contribuições recentes argumentem que os atores não-estatais que são capazes de colocar de lado suas identidades específicas têm se tornado cada vez mais importantes na ação coletiva transnacional¹⁴. Assim, por exemplo, della Porta vê a mudança de uma identidade baseada em um único movimento para identidades múltiplas e tolerantes em seu estudo sobre o Fórum Social Europeu. Essas identidades são caracterizadas pela capacidade de inclusão dos atores e pela ênfase positiva na diversidade e no aprendizado mútuo (della Porta, 2005: 1986).

Ainda sabemos pouco, no entanto, sobre as tensões enfrentadas pelos atores que participam em arenas transnacionais sem abrir mão das suas

Glenn e James H. Mittelman, 2004, Bédoyan, Isabelle, Peter Van Aelst, e Stefaan Walgrave, 2004; della Porta, Donatella, 2005, Kolb, Felix, 2005) e a organização de campanhas transnacionais (por exemplo, Keck, Margaret e Kathryn Sikkink, 1998).

14 Ver, por exemplo, della Porta, Donatella, 2005; Giugni, Marco, Marko Bandler, e Nina Eggert, 2006 e Bennett, W. Lance, 2005.

identidades nacionais¹⁵. Além disso, faltam estudos de mais longo prazo, que mostrem como objetivos, táticas e interpretações mudam ao longo do tempo como resultado da interação com atores de outros setores e países. Para compreender melhor essas questões, é preciso entender a ação coletiva como um processo dinâmico, formado por uma multiplicidade de trajetórias no espaço e no tempo.

Múltiplas trajetórias para a transnacionalidade

Proponho definir ação coletiva transnacional como *um processo pelo qual indivíduos, grupos e organizações não-estatais se mobilizam em torno a objetivos e alvos comuns, atuando simultaneamente dentro e fora das fronteiras nacionais*. Essa mobilização não é necessariamente sustentável ao longo do tempo. Pelo contrário: a maior parte da ação coletiva transnacional não gera vínculos institucionalizados ou permanentes, mas sim conexões temporárias e contingentes entre atores. Tal como a ação coletiva em nível nacional, a ação coletiva em nível transnacional também deve ser entendida como *um processo dinâmico de configuração e reconfiguração de interações*¹⁶.

Essa compreensão da ação coletiva transnacional como um processo que ocorre dentro e além das fronteiras nacionais, e que não especifica *a priori* se os objetivos ou alvos são domésticos ou internacionais, abarca um universo de fenômenos mais amplo do que outras definições. Por exemplo, difere da definição proposta por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, que utilizam o termo “para indicar campanhas internacionais coordenadas por redes de ativistas contra atores internacionais, outros estados ou instituições internacionais”(della Porta e Sidney, 2005:7), excluindo assim a ação transnacional orientada para mudar políticas e ins-

15 Uma contribuição recente que busca superar esse problema é oferecida por Sidney Tarrow, que enfatiza a importância de indivíduos que são “cosmopolitas enraizados” na ação coletiva transnacional (Tarrow, Sidney, 2005).

16 Esse entendimento é similar ao de Ludger Pries, que propôs definir transnacionalização como um processo de interações que em alguns casos se fortalecem e depois se diluem novamente (2005:180).

tuições domésticas. A definição proposta também difere daquela apresentada por Alejandro Portes, Luis Guarnizo e Patricia Landolt, que vêem a ação coletiva transnacional em termos de atividades regulares e sustentadas (Portes et al 1999), deixando de lado formas menos estruturadas de interação.

Dada essa definição ampla de ação coletiva transnacional, o desafio torna-se oferecer um marco analítico e metodológico que permita mapear a multiplicidade de trajetórias que os atores utilizam para construir vínculos e participar de debates, ações e eventos. Essas trajetórias variam de acordo a duas dimensões principais: espaço e tempo. A variação espacial é entendida especificamente em termos dos níveis territoriais (doméstico e/ou internacional) privilegiados pelos atores¹⁷, enquanto que a variação temporal diferencia ação esporádica das tentativas de promover ação coletiva de mais longo prazo.

Exemplos da multiplicidade de trajetórias para a transnacionalidade de acordo com essas duas dimensões podem ser dados a partir da análise de uma das atividades centrais de qualquer processo de mobilização coletiva: a busca por respostas ao problema da coordenação entre os atores de diferentes países, ou as *trajetórias organizativas*.

Trajetoórias organizativas

Não há consenso entre os atores não-estatais sobre qual é a melhor forma de organização em um ambiente de globalização. Neste trabalho, será dada ênfase às diferentes maneiras pelas quais são criadas coalizões entre organizações da sociedade civil que têm como objetivo geral influenciar debates e processos internacionais.

A variedade de formas de institucionalização desses vínculos reflete visões diferentes sobre como organizar a ação coletiva e qual deve ser o papel de cada ator nessas iniciativas. Mais especificamente, as escolhas das

trajetoórias representam equilíbrios diferentes entre os princípios da legitimidade e da eficiência dos arranjos organizativos criados (Anheier et al., 2002). Variam de iniciativas que concedem muita autonomia aos membros, por meio de estruturas pouco hierárquicas e regras flexíveis, geralmente de curto prazo –o modelo típico de campanhas transnacionais, nas quais a literatura tem focado a maior parte da sua atenção– a projetos mais ambiciosos de criação de alianças, baseadas em regras que definem quem poder ser os seus membros e qual é a divisão interna de trabalho.

A tabela 1 diferencia quatro trajetórias organizativas possíveis ao longo das dimensões tempo e espaço; na prática, no entanto, os atores podem utilizar várias trajetórias ao mesmo tempo, dando a elas diferentes níveis de prioridade. Como Sikkink argumenta, ainda que muitos atores privilegiem mudanças políticas domésticas, mantêm seu ativismo transnacional como uma opção complementar e compensatória, que é utilizada de forma intermitente (Sikkink, 2005: 165). Além disso, a criação de trajetórias organizativas no espaço não é um processo unidirecional, por meio do qual primeiro criam-se organizações em nível doméstico, que em um segundo momento expandem-se internacionalmente. É um processo bem mais complexo de institucionalização de relações simultaneamente nos dois níveis, a partir dos quais os atores tentam dar respostas aos problemas da representação e da coordenação.

Enquanto a literatura sobre sociedade civil global tende a enfatizar as experiências de criação de coalizões internacionais e sustentáveis (1.4), a literatura sobre redes transnacionais tende a focar campanhas ou eventos mais provisórios (1.2).

17 Esta é uma abordagem muito simplificada ao tema da relação entre ação e espaço, que só toma em consideração as divisões geográficas entre nações. Para uma revisão teórica sobre esse tema na literatura sobre conflitos políticos, ver Sewell, William H., 2001.

Tabela 1 Trajetórias organizativas. No espaço e no tempo			
Trajetórias		Tempo	
		Provisórias	Sustentáveis
Espaço	Domésticas	1.1 Atores criam vínculos domésticos como parte de campanhas ou eventos transnacionais de curto prazo, sem coordenação central e poucas regras internas de divisão do trabalho.	1.3 Atores criam vínculos domésticos como parte de coalizões de longo prazo, com coordenação central e regras internas de divisão do trabalho.
	Internacionais	1.2 Atores criam vínculos transnacionais como parte de campanhas ou eventos transnacionais de curto prazo, sem coordenação central e poucas regras internas de divisão do trabalho.	1.4 Atores criam vínculos transnacionais como parte de coalizões de longo prazo, com coordenação central e regras internas de divisão do trabalho.

3.2 As redes por trás das “redes transnacionais”

A maior parte da literatura, tanto em sua versão cosmopolita como nas abordagens de cunho liberal-institucionalista e construtivista, tem dado ênfase à criação de novas redes transnacionais. Essas redes são vistas como um princípio organizativo inovador, que é resultado de uma rejeição das formas hierárquicas de organização do passado e de uma tendência à criação de formas mais flexíveis e igualitárias de relacionamento entre os atores. Esse princípio tende a focar em apenas um dos quatro tipos de trajetórias mapeados na Tabela 1 (1.2), caracterizado por vínculos de curto prazo em nível internacional, sem a criação de regras para coordenação e divisão interna do trabalho.

Esse uso do termo “redes” se apóia na diferença teórica que alguns autores da literatura sobre organizações estabeleceram entre formas de rede, mercado e hierarquia¹⁸. De acordo com essa concepção, “redes” são diferentes de “hierarquias” porque não têm um centro e nem uma cadeia de comando ou controle. São, portanto, mais flexíveis e adaptáveis do que organizações hierárquicas. Assim, muitas coalizões transnacionais são chamadas de “redes”, pelos seus membros e por acadêmicos, como forma de

18 Ver Powell, Walter W., 1990.

ênfatar sua horizontalidade, flexibilidade e democracia interna. Em resumo, as “redes” são vistas como “uma forma superior de morfologia para toda a ação humana” (Castells, 2000: 15)

Este trabalho rejeita a noção de redes como novas formas horizontais de organização, porque o conceito não fica claramente definido e porque estabelece aprioristicamente um caráter superior a uma grande variedade de formas de organização, tirando a nossa atenção das relações de poder, assimetrias e conflitos entre os atores¹⁹. “Redes”, neste trabalho, são entendidas a partir da tradição de análise de redes sociais desenvolvida nas ciências humanas nos últimos cinquenta anos²⁰. De acordo com essa literatura, redes sociais são vínculos padronizados entre atores (indivíduos, organizações, ou mesmo países); são ao, mesmo tempo, pressupostos da ação coletiva que só é possível dada a interação entre atores, e resultados da ação coletiva, que cria novos vínculos. Assim, se esses vínculos levam ao estabelecimento de relações mais horizontais ou mais verticais, ou se são mais flexíveis ou rígidos que outros tipos de vínculos, são questões empíricas que só podem ser avaliadas a partir da pesquisa de campo. A próxima parte do trabalho esclarece o que essa visão de redes sociais implica em termos da análise do fenômeno da ação coletiva transnacional, a partir do estudo do caso das mobilizações contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A politização do comércio e a construção de um novo campo de ação coletiva

Durante a década de 1990, as negociações comerciais tornaram-se palco cada vez mais importantes dos debates sobre o futuro da globalização e da governança global, indo muito além das discussões sobre acesso a merca-

19 De forma mais geral, essa crítica tem sido feita à tendência da sociologia das organizações de se afastar do modelo burocrático weberiano de organização e da análise de relações de dominação, em direção a uma ênfase em organizações flexíveis, que são capazes de redefinir constantemente suas estruturas internas. Ver, por exemplo, a crítica de Melucci, Alberto, 1996, esp. p. 251.

20 Para uma revisão da história do desenvolvimento da análise de redes sociais como campo acadêmico, ver Freeman, Linton C., 2004.

dos. A partir do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), negociado por Estados Unidos, Canadá e México entre 1991 e 1993, percebemos mudanças importantes não só na agenda, mas também na maneira como muitas organizações da sociedade civil passaram a reagir a tais debates²¹. É possível afirmar que o NAFTA inaugurou uma nova geração de acordos, nos quais temas como propriedade intelectual, regras de investimento, e, em menor medida, direitos trabalhistas e a defesa do meio ambiente, passaram a ser quase ou tão importantes quanto os relativos a acesso a mercados. Ao longo dos últimos quinze anos, as negociações comerciais expandiram-se horizontalmente –incluindo mais países– e verticalmente –incluindo mais temas²².

Ao mesmo tempo em que ocorriam as negociações do NAFTA, estava em andamento, no sul do hemisfério, o processo de implementação do Mercado Comum do Sul. Do ponto de vista da participação da sociedade civil, o projeto de integração do MERCOSUL inovou, na medida em que as principais centrais sindicais e organizações empresariais dos quatro países membros, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, procuraram influenciar a formação do bloco, a partir de uma posição de “apoio crítico”²³. Diferentemente do caso do NAFTA, no entanto, poucas organizações ambientalistas, de direitos humanos ou de consumidores demonstraram interesse em participar, de forma sistemática, desses debates. Foram as negociações da ALCA, iniciadas em 1995, que serviram de incentivo para que organizações da sociedade civil (OSCs) de todas as Américas se reunissem na busca de patamares comuns de ação coletiva, a partir das diferentes experiências sub-regionais.

21 Um antecedente importante do NAFTA foi o acordo negociado entre Canadá e Estados Unidos (Canada-U.S. Free Trade Agreement – CUSFTA), que entrou em vigência em 1989.

22 A proliferação de acordos regionais ao estilo do NAFTA não se restringiu às Américas. Praticamente todos os membros da OMC passaram a ser parte de acordos preferenciais. Em setembro de 2007, aproximadamente 380 acordos comerciais regionais haviam sido notificados ao GATT/OMC, sendo que a maioria são posteriores a janeiro de 1995. (WTO, 2007). Esse processo ocorreu em paralelo às negociações globais, criando, na prática, um sistema complicado e assimétrico de governança global do comércio, que os críticos têm chamado de fenômeno do “prato de spaguetti” (Bhagwati, Jagdish, 1995).

23 Para uma comparação das formas de participação do movimento sindical no NAFTA e no Mercosul, ver von Bülow, Marisa, 2003.

Nesse contexto de negociação hemisférica, os atores dividiram-se, em cada país e através das fronteiras nacionais, em grupos favoráveis e contrários às negociações da ALCA. No entanto, rapidamente muitos desses atores se deram conta de que o seu repertório²⁴ –o conjunto de recursos intelectuais e organizativos que utilizavam como ferramentas para compreender a realidade e incidir sobre ela– não era adequado para enfrentar os novos desafios impostos por essas negociações.

Do ponto de vista organizativo, existiam poucos espaços em nível hemisférico para o intercâmbio de idéias e o desenvolvimento de estratégias comuns, e alguns atores não mantinham qualquer tipo de colaboração entre si, devido às distâncias ideológicas herdadas do período da Guerra Fria. Novas organizações e alianças tiveram que ser criadas para monitorar as negociações comerciais, avaliar seus impactos e definir ações conjuntas. Além disso, organizações pré-existentes, que não se interessavam pelo tema, incorporaram a questão comercial a suas agendas. Dadas essas importantes mudanças, a ênfase no papel de atores do mundo da produção nas discussões sobre políticas comerciais tem se tornado insuficiente para compreender a nova dinâmica de criação de alianças entre atores não-estatais e a formação de preferências desses atores. O modelo proposto por Rogowski, por exemplo, que busca explicar a criação de coalizões domésticas em torno a negociações comerciais a partir das diferentes distribuição dos fatores de produção entre os países, é insuficiente (ver Rogowski, Ronald, 1989). Hiscox contribuiu para uma maior sofisticação do modelo de Rogowski ao focar os impactos da mobilidade de fatores inter-indústria para entender melhor as variações nos processos de criação de coalizões. No entanto, o autor mantém um foco restrito ao mundo da produção, e assume interesses e posições fixos dos atores estudados. Por exemplo, na sua análise sobre a aprovação do TLCAN no Congresso norte-americano, Hiscox nem chega a mencionar a participação de atores como as ONGs ambientalistas e os grupos de consumidores, restringindo sua atenção aos sindicatos, organizações empresariais e representantes de agricultores (ver Hiscox, Michael J., 2002).

24 O conceito de “repertório” é utilizado aqui no sentido proposto por Tilly, Charles, (1978).

Os vínculos de colaboração criados entre “novos” e “velhos” atores que se sentiram ameaçados pelas negociações hemisféricas levaram à formação de um novo *campo de ação coletiva*: um espaço de ação política relativamente autônomo, formado por indivíduos e organizações da sociedade civil que compartilham um conjunto de práticas, objetivos e crenças. O conceito de “campo” se baseia nos debates sobre “campos multi-organizacionais” da literatura de análise organizacional, a idéia de “relational setting” proposta por Somers, e o conceito de campo utilizado por Bourdieu. Nessas contribuições geralmente se pensa em campos no âmbito doméstico, mas é também possível pensar em campos trans-nacionais, como a literatura sobre migração vem propondo. A definição proposta enfatiza a dimensão política da criação de um campo; nesse sentido, é parecida com a noção de “domínios de redes” proposta por White e Mische, que são “specialized fields of interactions characterized by clusters of relations and associated sets of stories” (Mische, Ann, 2003: 264 e Mische, Ann e Harrison White, 1998).

As críticas mais importantes apresentadas por esses atores são relacionadas à falta de transparência dos processos negociadores, à inexistência de canais de diálogo entre representantes do governo e sociedade civil, à ausência dos temas sociais e ambientais na agenda, à distribuição desigual dos custos e benefícios dos acordos, à ameaça que estes acordos representam para a soberania dos países e para a capacidade dos estados de implementar políticas públicas, e ao risco de uma “*race to the bottom*”, ou seja, de uma tendência dos países a competir entre si com base em salários cada vez mais baixos e legislações ambientais e trabalhistas mais débeis.

Apesar da coincidência geral em torno a esses argumentos, subsistem, na prática, muitas divergências em termos das estratégias a serem adotadas e das alternativas a serem defendidas. A próxima parte deste trabalho aborda essa pluralidade de posições a partir de uma breve análise da criação de uma nova coalizão hemisférica, a Aliança Social Continental, e dos resultados do mapeamento dos vínculos entre organizações da sociedade civil que se mobilizaram para criticar as negociações comerciais no Brasil, Chile, México e Estados Unidos.

Criação da Aliança social Continental

A Aliança Social Continental (ASC) é uma ampla coalizão de organizações da sociedade civil, formada por dezoito capítulos nacionais e quinze organizações regionais, criada no final da década de 1990 com o objetivo de influenciar os debates sobre acordos comerciais negociados nas Américas. Seus membros buscam viabilizar a colaboração de longo prazo entre atores diversos como centrais sindicais, ONGs e movimentos sociais, por meio da criação de regras de coordenação e representação baseadas no princípio do consenso na tomada de decisões. De acordo com o esquema apresentado na Tabela 1, portanto, a ASC se localiza no quadrante inferior direito (1.4), como uma trajetória organizativa que pretende ser sustentada ao longo do tempo e cujo funcionamento baseia-se em regras que definem a participação dos atores, a divisão interna de papéis e uma coordenação central.

Desde a sua criação, a ASC passou por quatro fases. Do lançamento da proposta de criação de uma aliança hemisférica em Belo Horizonte, em 1997, à primeira reunião da Coordenação em março de 1999, esse foi um período inicial de discussões sobre como a ASC deveria funcionar e de sistematização das principais demandas a serem apresentadas aos governos nacionais. Entre 1999 e janeiro de 2002, foi uma fase de consolidação da ASC, que terminou com a decisão de lançar a Campanha Continental contra a ALCA²⁵. Entre 2002 e a reunião ministerial da ALCA de Miami, no final de 2003, as negociações hemisféricas permaneceram como o principal tema na agenda. Finalmente, a partir do congelamento dessas negociações, em 2004, a Aliança entrou em uma nova fase, ampliando sua agenda para incluir negociações comerciais em nível global, e vinculando o tema do comércio a outras questões, tais como a negociação da dívida externa e a militarização do hemisfério.

A ASC não reúne a totalidade das organizações da sociedade civil críticas às negociações comerciais, ainda que tenha conseguido garantir a

25 Antes da Cúpula de Québec, em 2001, documentos da ASC apresentavam listas de demandas, relacionadas principalmente à necessidade de obter maior acesso ao processo de negociação. Durante a Cúpula, a ASC lançou sua nova palavra de ordem: “A ASC diz NÃO à ALCA; outras Américas são possíveis” (ver Korzeniewicz, Roberto Patricio e William C. Smith, 2003: 67).

participação de alguns dos atores mais importantes desse campo de ação coletiva²⁶. A maior parte dos membros estão localizados em algum ponto do centro para a esquerda no espectro político-ideológico, unificados por uma visão comum das conseqüências negativas dos acordos comerciais. O caráter hemisférico —e não latino-americano— da ASC é em si mesmo uma inovação importante em termos das relações transnacionais na região, como um dos participantes argumentou: “Há uma ruptura com a visão latino-americanista de que não se pode fazer uma aliança com movimentos do Norte, e isso é muito importante, é uma contribuição da Aliança Social Continental... estamos em uma era diferente, não é mais ‘aqueles no Sul lutam, os do Norte se solidarizam’. A luta agora é nos dois lados”²⁷.

De fato, apesar de alguns precedentes de colaboração entre os membros da ASC, essa aliança inova na medida em que busca ser uma aliança sustentável, baseada em princípios e objetivos comuns que cruzam tanto as barreiras entre Norte e Sul como aquelas entre diferentes tipos de organizações (por exemplo, sindicatos e ONGs). Em termos de regras de filiação, a ASC inclui organizações e outras coalizões que participam dos capítulos nacionais da ASC e/ou de organizações regionais, a maior parte das quais já existiam antes da Aliança ser criada. É justamente porque a ASC consegue incluir uma grande heterogeneidade de atores que parte da literatura a considera como um exemplo da “possibilidade de alianças mais amplas construídas em torno do tema mais amplo da democratização da governança econômica” (Anner e Evans, 2004: 40). Existem, no entanto, muitos desafios e ambigüidades no funcionamento da ASC, que colocam em cheque a sua sustentabilidade.

A ASC é definida pelos seus membros como um “espaço aberto”, um “fórum de movimentos sociais e organizações progressistas das Américas, criado para intercambiar informações, definir estratégias e promover ações comuns, dirigidas para encontrar um modelo de desenvolvimento

26 Exceções importantes são aquelas organizações que participam da Campanha Continental contra a ALCA mas não são membros da ASC, como a Public Citizen, nos EUA, ou organizações ecumênicas brasileiras, e organizações conservadoras que também criticam as negociações comerciais.

27 Entrevista com Héctor de la Cueva, Diretor, CILAS, Cidade do México, agosto de 2004.

alternativo e democrático.”²⁸ A Aliança não cobra taxas dos seus membros, mas sustenta uma estrutura organizativa enxuta com base em recursos de fundações internacionais e ONGs²⁹. A ASC não tem escritório próprio, mas sim um Secretariado rotativo, uma coordenação, e um Conselho Hemisférico que se reúne periodicamente³⁰. Não se concebe como “uma organização com estruturas e hierarquias de nenhum tipo, mas sim como um processo em construção”³¹.

Apesar dessa ênfase na horizontalidade e no consenso, a ASC não pode ser considerada como um “espaço aberto” a todos que queiram participar. Sua dupla regra de filiação (via capítulos nacionais e/ou organizações regionais) gera maiores possibilidades de participação, mas, ainda assim, separa aqueles que podem ser membros e os que não podem. Por exemplo, indivíduos e organizações não podem, por si só, se tornar membros. Aqueles que não formam parte de coalizões regionais que são participantes da Aliança e/ou não querem ser parte dos capítulos nacionais, estão automaticamente excluídos. De fato, uma parcela importante do campo de ação coletiva permanece fora da ASC³². Além disso, mesmo nos casos daqueles que são membros de capítulos nacionais e/ou organizações regionais filiadas à ASC, o nível de comprometimento varia muito. As regras de participação ainda são objeto de debate interno, como um participante explicou:

Há perguntas que surgem sobre qual é a legitimidade de certos participantes. Nós tivemos algumas discussões sobre a Central de Trabalhadores Cubana, sobre se deveria ou não ser parte da ASC. Na minha opinião pes-

28 Ver <http://www.asc-hsa.org>, acessado em 1 de março de 2006.

29 Por exemplo, a publicação das várias versões do documento “Alternativas para as Américas” em espanhol, português e inglês, tem sido financiada pela John D. e Catherine T. MacArthur Foundation, a Rockefeller Foundation e a Solidago Foundation.

30 Inicialmente, a intenção era criar grupos temáticos em nível hemisférico, mas apenas dois deles se tornaram ativos: o grupo que monitora as negociações da ALCA e o comitê de gênero. Entrevista com Gonzalo Berrón, Secretariado da ASC, São Paulo, abril de 2005.

31 Ver <http://www.asc-hsa.org>, acessado em 1 de março de 2006.

32 Das 123 OSCs entrevistadas no Brasil, Chile, México e EUA, 55 (quase 45%) não participavam da ASC quando responderam o questionário. Apesar dessa não ser uma amostra representativa, indica que uma parcela importante do campo de críticos dos acordos comerciais permanece fora da ASC.

soal, eu não acho que a inclusão das organizações mais oficialistas de Cuba tenha sido muito prejudicial para o processo, mas é claro que a grande questão se torna a seguinte: essas organizações oficialistas de Cuba serão tão críticas da ALCA uma vez que o bloqueio termine e Cuba seja incluída?³³

Entre aqueles que participam da Aliança, há importantes assimetrias de poder, que os membros têm se esforçado por diminuir. Na sua primeira fase, os “veteranos do NAFTA”, como Foster chama os principais participantes dos capítulos nacionais do México, Estados Unidos e Canadá, ocuparam o centro das atividades e decisões da ASC³⁴. Em parte por isso, a Aliança tem sido criticada por não ser “tão hemisférica quanto o seu nome sugere” (Massicotte, 2003:121). Paradoxalmente, o esforço por incluir mais membros do Sul tem levado a um certo distanciamento das organizações norte-americanas e canadenses. Espanhol tornou-se a língua *de facto* da organização, um obstáculo para participantes de países de língua inglesa e francesa, e para organizações indígenas³⁵. Algumas organizações da sociedade civil norte-americanas contrataram pessoal fluente em espanhol ou português, mas muitas não o fizeram, e isso efetivamente limita sua participação em reuniões e conferências telefônicas, como uma representante na ASC argumentou: “Todas as reuniões da ASC são em espanhol, então aqueles que não falam a língua nem pensam em participar... Sim, língua foi um tema importante”³⁶.

Na prática, o resultado é uma tendência a que sejam sempre os mesmos indivíduos, aqueles que têm as habilidades lingüísticas e/ou vêm das organizações com mais recursos, os que participam dos processos de tomada de decisões. Essa concentração de poder pode ser vista de forma clara por meio de uma análise dos vínculos criados entre os participantes.

33 Entrevista anônima, Washington D.C., outubro de 2004.

34 Ver Foster, John, 2005: 221.

35 Por exemplo, participantes canadenses levantaram o problema da exclusão de povos indígenas por causa dos obstáculos representados pela língua. Ver (Koo, Jah-Hon, 2001: 58).

36 Entrevista com Karen Hansen-Kuhn, Secretariado da ART, Washington D.C., setembro de 2005.

As redes por trás das “Redes Transnacionais”

A pesquisa realizada com 123 organizações da sociedade civil (OSCs) do Brasil, Chile, México e Estados Unidos confirma as tendências aparentemente contraditórias do fenômeno da ação coletiva transnacional: por um lado, nota-se uma ampliação expressiva dos tipos de atores que se mobilizam e uma multiplicação dos vínculos entre eles; por outro lado, há uma tendência à centralização do poder em um número relativamente restrito de atores.

Informantes das 123 OSCs entrevistadas responderam várias perguntas que tinham como objetivo desenhar mapas dinâmicos das relações entre os principais atores críticos aos acordos comerciais, tais como: quem são seus principais aliados nas ações relacionadas aos acordos comerciais que vêm sendo negociados no hemisfério? Esses também eram seus principais aliados quinze anos atrás, quando iniciaram-se os debates sobre o NAFTA/MERCOSUL? Como a sua organização se posiciona, em termos de estratégias e objetivos, com relação a outros atores?³⁷

Os dados coletados confirmam a multiplicação e diversificação dos laços entre OSCs nos níveis doméstico e internacional a partir das negociações comerciais e também mostram o aumento da importância das organizações do sul e das relações sul-sul nos debates sobre comércio. Esta pesquisa certamente teria tido resultados diferentes se tivesse sido realizada há dez anos, quando o interesse sobre o tema em países como o Brasil era muito mais limitado.

No entanto, ao contrário de uma visão de redes transnacionais da sociedade civil que aponta para a criação de relações horizontais e espaços abertos, a pesquisa também mostra que há uma considerável assimetria na distribuição desses vínculos. De acordo com o número de vezes em que as OSCs foram nomeadas como principais aliadas das demais organizações³⁸, é possível dividi-las em três grupos: as mais centrais (aquelas nomeadas por mais da metade dos entrevistados), as semiperiféricas (nomeadas por entre 20 e 49% dos entrevistados) e as periféricas (nomeadas por menos de 20%) (ver tabela 1)

37 Para maiores detalhes sobre a pesquisa, ver o anexo metodológico em von Bülow, Marisa, 2007.

38 Essa é uma medida de centralidade muito utilizada em análises de redes sociais.

Tabela 2
Distribuição das oscs nas redes sociais

Distribuição	País, número e % de OSCs em cada grupo			
	Brasil (n=29)	Chile (n=23)	México (n=30)	EUA (n=41)
Centrais	3 (10,3%)	1 (4,3%)	2 (6,7%)	3 (7,3%)
Semiperiféricas	10 (34,5%)	10 (43,5%)	16 (53,3%)	17 (41,5%)
Periféricas	16 (55,2%)	12 (52,2%)	12 (40%)	21 (51,2%)

Fonte: entrevistas.

Essa distribuição desigual, com poucas OSCs ocupando o centro das redes, sugere que algumas organizações são referências fundamentais no campo de ação coletiva; outras são menos centrais mas têm papéis importantes, e um terceiro grupo é bem mais marginal. No entanto, entre as mais nomeadas não há um só tipo de organização; desse ponto de vista, nos quatro países o núcleo central das redes é plural, formado por centrais sindicais, ONGs, e organizações de trabalhadores rurais (ver tabela 3).

Tabela 3
Organizações mais nomeadas como Principais aliadas das demais
(por país e tipo de organização)

País	Organização da sociedade civil	Tipo
Brasil	CUT (Central Única dos Trabalhadores)	Central sindical
	MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)	Organização rural
Chile	FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional)	ONG
	ACJR (Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable)	ONG
	ANAMURI (Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas)	Organização rural
	CUT (Central Unitaria de los Trabajadores) –Chile	Central sindical
México	DECA-EP (Equipo Pueblo)	ONG
	FAT (Frente Auténtica del Trabajo)	Central sindical
	CILAS (Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical)	ONG
Estados Unidos	AFL-CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations)	Central sindical
	Public Citizen	ONG
	IPS (Institute for Policy Studies)	ONG
	Friends of the Earth	ONG ambientalista

Fonte: entrevistas.

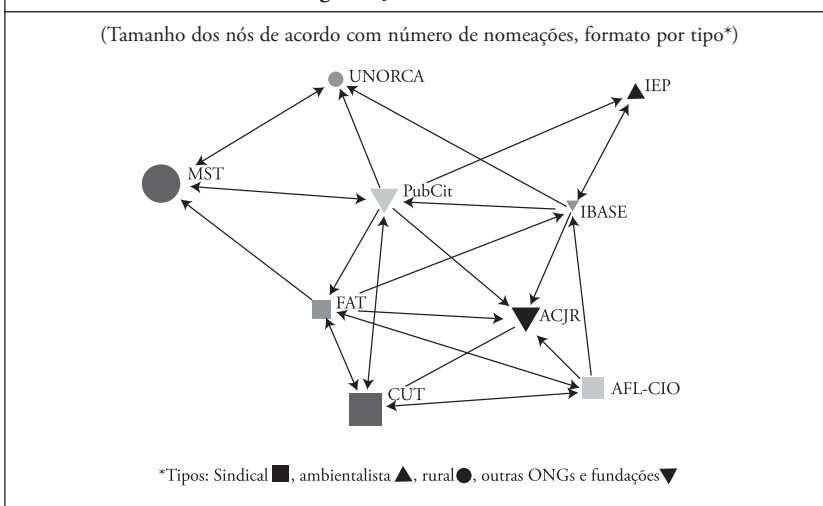
A concentração dos vínculos entre as OSCs é ainda mais acentuada quando se faz o mapeamento das relações em nível internacional. À época das entrevistas (a grande maioria foi realizada entre maio de 2004 e setembro de 2005), um terço das 123 organizações informou ter vínculos (relacionados à questão comercial) com OSCs dos demais países; quase a metade tinha vínculos com organizações de um ou dois países, e o restante dos entrevistados declarou não ter vínculos, ou não saber responder. No entanto, apenas nove das 123 foram citadas como aliadas próximas por mais de dez por cento dos informantes nos quatro países (ver tabela 4 e gráfico 1).

Tabela 4. Organizações nomeadas como aliadas próximas nos Outros países (por mais de 10% do total) (por tipo, país)

Organização	Tipo	País
MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)	Organização Rural	Brasil
PUBLIC CITIZEN	ONG	EUA
CUT (Central Única dos Trabalhadores)	Central Sindical	Brasil
AFL-CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations)	Central Sindical	EUA
ACJR (Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable)	ONG	Chile
FAT (Frente Auténtico del Trabajo)	Central Sindical	México
UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas)	Organização Rural	México
IEP (Instituto de Economía Política)	ONG Ambiental	Chile
IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)	ONG	Brasil

Fonte: entrevistas.

Gráfico 1
Vínculos transnacionais entre organizações mais nomeadas



Apesar dos dados mostrarem que em geral há maior densidade de vínculos entre atores dos mesmos setores (centrais sindicais tendem a ter laços mais fortes com outras centrais sindicais, por exemplo), principalmente em nível transnacional, a novidade é a criação de vínculos entre organizações que, tradicionalmente, têm enfrentado dificuldades para colaborar entre si³⁹. A criação de novos tipos de coalizões de movimentos sociais e ONGs, como a Aliança Social Continental, tem tido como objetivo justamente criar espaços plurais que sirvam para a negociação de plataformas comuns para a ação coletiva que supere as diferenças nacionais e setoriais. No entanto, há grande variedade na amplitude dessas alianças, e, portanto, na habilidade e pré-disposição das organizações de dialogar e colaborar com parceiras fora do seu âmbito específico. Por exemplo, no caso das centrais sindicais filiadas à Organização Regional Inter-americana de Trabalhadores (ORIT), alguns de seus membros têm se destacado pela defesa das “alianças sociais” com outros movimentos sociais e ONGs, mas

39 A densidade de vínculos intra-setoriais é maior em nível transnacional do que em nível doméstico, principalmente no caso de organizações rurais.

ainda há resistência interna, e essas alianças não são implementadas com o mesmo entusiasmo por todos os membros, como o Secretário-Geral da organização explicou:

Tivemos que enfrentar muita resistência. Havia muita confusão sobre a definição de sociedade civil. Vários argumentavam que eram só as ONGs, mas também têm os movimentos rurais, etc. Esse foi o primeiro obstáculo. Alguns argumentavam: ‘para que servem as alianças sociais, se as ONGs são só o cachorro e seu dono?’ Tivemos que lutar contra essa visão. O segundo obstáculo era representado pelo medo de que os sindicatos perderiam a sua identidade. O terceiro era a atitude de que as alianças sociais estavam bem e poderiam ser aceitas, mas só se o movimento sindical as liderasse. Hoje em dia, nenhuma das filiadas à ORIT questiona a validade das alianças sociais. No entanto, algumas não as colocam em prática.⁴⁰

Finalmente, é preciso ressaltar a ausência de alguns atores importantes nas redes mapeadas. Mais especificamente, faltam vínculos entre organizações das capitais, ou grandes centros urbanos, e organizações do interior. Essa ausência foi confirmada nas entrevistas em profundidade realizadas com membros de organizações da sociedade civil. No caso americano, por exemplo, organizações de fora do “Beltway” (a auto-estrada que rodeia a capital Washington) criticam atores centrais nas redes mapeadas, como a central sindical AFL-CIO e a organização não-governamental Public Citizen, por dedicarem uma quantidade excessiva do seu tempo a atividades de *lobby*, e por centralizar os recursos em suas mãos. Este não é, no entanto, um problema específico das organizações americanas. Em outros países OSCs locais também se queixam da falta de acesso a processos de tomada de decisão sobre as estratégias a serem adotadas e sobre a distribuição desigual de recursos financeiros entre as diferentes sub-regiões⁴¹. De fato, a maior parte das reuniões onde tais decisões são tomadas ocorrem nas capitais dos países e/ou nos grandes centros urbanos.

40 Entrevista com Víctor Báez, Secretário-Geral da ORIT, Belo Horizonte, dezembro de 2005.

41 Essa reclamação foi mais comum entre atores entrevistados nos Estados Unidos e México do que no Chile e no Brasil.

Além disso, alguns tipos de organizações vêm se tornando menos visíveis no campo de ação coletiva. A radicalização de posições políticas tem marginalizado atores mais reformistas, que não são contrários aos acordos comerciais, mas que gostariam de mudar a agenda negociadora e o conteúdo de algumas propostas. A posição contra a ALCA, que passou a ser aquela defendida pela Aliança Social Continental a partir de 2001 e levou ao lançamento de uma campanha continental, não é um consenso. Um bom exemplo é o de algumas organizações ambientalistas norte-americanas, que participaram ativamente dos debates sobre o NAFTA mas mantêm posições periféricas nas redes atuais.

Conclusão

Nunca antes da década de 1990 o contexto político foi tão favorável para a colaboração entre atores da sociedade civil nas Américas. A pesquisa sobre as redes transnacionais de comércio demonstra que hoje existe um diálogo nos eixos Norte-Sul e Sul-Sul que seria impossível há vinte anos, quando as relações eram pautadas pela lógica da Guerra Fria e muitos países latino-americanos ainda viviam sob ditaduras militares. A análise apresentada também mostrou que, nos últimos anos, houve um crescimento sensível tanto na quantidade como na variedade de vínculos entre OSCs. Tal fenômeno implodiu o pequeno grupo de OSCs que monopolizavam, até meados da década de 90, o debate sobre negociações comerciais, o que alguns chamavam de “Jet Set” do comércio internacional⁴².

Conseqüência desse fato, não é mais possível realizar análises sobre a criação de coalizões em torno de políticas comerciais que ignore os atores do Sul. Tampouco é viável tecer argumentos baseados tão somente na polarização entre protecionistas e “livre-cambistas”, com interesses claros e determinados. De fato, essa polarização já não mais reflete a complexidade das posições defendidas.

⁴² Esse pequeno grupo incluía indivíduos com forte atuação internacional, ligados à Action Aid Internacional, Public Citizen, Oxfam Internacional e Third World Network. Entrevista com membro de uma OSC no Rio de Janeiro, abril de 2005.

Novas trajetórias organizativas foram criadas, sustentadas por entidades que variam desde ONGs muito pequenas a organizações com milhões de membros, e que buscam dar novas respostas aos velhos problemas de coordenação e representação em nível transnacional, como no caso da Aliança Social Continental. Iniciativas como a ASC são por vezes contraditórias e assimétricas, e não contam com o endosso de todos os atores sociais. No entanto, entre os que decidiram a favor de uma estratégia de criação de alianças mais amplas e elaboração de propostas e agendas alternativas estão algumas das OSCs mais importantes do hemisfério.

Não obstante constatar tais tendências, este trabalho não apóia as versões mais otimistas sobre o surgimento de uma sociedade civil global. A atuação transnacional sustentada ainda é restrita a número relativamente pequeno de organizações, que são aquelas que sistematicamente comparecem a eventos internacionais e controlam boa parte dos contatos com aliados em outros países, recursos e acesso à informação. Também é importante ressaltar que a maior parte das organizações pesquisadas mantém raízes e lealdades domésticas, ao mesmo tempo em que buscam influenciar negociações internacionais e estabelecem vínculos com atores em outros países.

A literatura sobre a relação entre ação coletiva e globalização tem crescido muito nos últimos vinte anos. Graças a esses esforços, sabemos que atores não-estatais têm criado cada vez mais vínculos que vão além das fronteiras nacionais, têm estabelecido novos espaços de coordenação em nível transnacional, e estão cada vez mais conscientes das muitas conexões entre desafios locais e globais. No entanto, não se tem prestado atenção suficiente para uma importante fonte de tensões entre os atores, que frequentemente se vêem imprensados entre interesses domésticos, por um lado, e tentativas de construir ação coletiva com aliados de outros países, pelo outro.

O que foi apresentado como um paradoxo interessante no início do trabalho – o aumento do transnacionalismo em paralelo à continuidade das demandas e mobilizações domésticas – representa uma fonte real de desafios, tanto para atores da sociedade civil como para os estudiosos da ação coletiva transnacional. A noção de “múltiplas trajetórias para a transnacionalidade” procura dar sentido a essa situação aparentemente contra-

ditória. Em vez de debater se um novo ator global está ou não surgindo, o que se propõe é a realização de mais estudos empíricos de longo prazo, que partam do pressuposto de que não há um padrão único de ação coletiva transnacional, e que terminem finalmente de preencher o *casillero vacío* dos estudos internacionais na América Latina.

Bibliografia

- Adler, Glenn e James H. Mittelman (2004) "Reconstituting 'Common-Sense' Knowledge: Representations of Globalization Protests." *International Relations* 18, no. 2: 189-211.
- Agnew, John. (1994) "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory." *Review of International Political Economy* 1, no. 1: 53-80.
- Akça, İsmet (2003) "'Globalization' and Labour Strategy: Towards a Social Movement Unionism." *Global Civil Society and Its Limits*, editado por Gordon Laxer e Sandra Halperin, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 210-28.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius e Mary Kaldor (2001) "Introducing Global Civil Society." *Global Civil Society 2001*, editado por Helmut Anheier, Marlies Glasius e Mary Kaldor, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-23.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius e Mary Kaldor, eds. (2005) *Global Civil Society 2004/5*. London: Sage Publications.
- Anheier, Helmut e Nuno Themudo (2002) "Organisational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global." In *Global Civil Society 2002*, editado por Marlies Glasius, Mary Kaldor e Helmut Anheier, Oxford: Oxford University Press, pp.191-216.
- Anner, Mark e Peter Evans (2004) "Building Bridges across a Double Divide: Alliances between US and Latin American Labour and NGOs." *Development in Practice* 14, no. 1 & 2: 34-47.
- Beck, Ulrich (2003) "The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspective." In *Global Civil Society 2003*, editado por Mary Kaldor, Helmut Anheier e Marlies Glasieue, Oxford: Oxford

- University Press, pp. 45-55.
- Bédoyan, Isabelle, Peter Van Aelst e Stefaan Walgrave (2004) "Limitations and Possibilities of Transnational Mobilization: The Case of EU Summit Protesters in Brussels, 2001." *Mobilization* 9, no. 1: 39-54.
- Bennett, W. Lance (2005) "Social Movements Beyond Borders: Understanding Two Eras of Transnational Activism." In *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman e Littlefield, pp. 203-226.
- Bhagwati, Jagdish (1995) "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas." In *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, editado por Jagdish e Anne O. Krueger Baghwati, Washington: The AEI Press. pp. 1-18.
- Castells, Manuel (2000) "Materials for an Exploratory Theory of the Network Society." *British Journal of Sociology* 51, no. 1: 5-24.
- Della Porta, Donatella (2005) "Multiple Belongings, Tolerant Identities, and the Construction of 'Another Politics': Between the European Social Forum and the Local Social Fora." In *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield. pp. 175-202.
- Della Porta, Donatella e Sidney Tarrow (2005) "Transnational Processes and Social Activism: an Introduction." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 1-17.
- Diani, Mario (2005) "Cities in the World: Local Civil Society and Global Issues in Britain." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman e Littlefield, pp. 45-67.
- Fajnzylber, Fernando (1989) *Industrialización En América Latina: De La 'Caja Negra' Al 'Casillero Vacío'*. Cuadernos De La Cepal 60. Santiago: CEPAL.
- Foster, John (2005) "The Trinational Alliance against Nafta: Sinews of Solidarity." In *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, editado por Joe Bandy e Jackie Smith, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 209-229.

- Fox, Jonathan (2002) "Lessons from Mexico-U.S. Civil Society Coalitions." In *Cross-Border Dialogues - U.S.-Mexico Social Movement Networking*, editado por David Brooks e Jonathan Fox, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, pp. 341-418.
- Fox, Jonathan e L. David Brown, eds. (1998) *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge: The MIT Press.
- Freeman, Linton C (2004) *The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science*. Vancouver: Empirical Press.
- Giugni, Marco, Marko Bandler e Nina Eggert (2006) *The Global Justice Movement - How Far Does the Classic Social Movement Agenda Go in Explaining Transnational Contention?* Civil Society and Social Movements Programme N. 24 Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Glasius, Marlies, Mary Kaldor e Helmut Anheier (2005) "Introduction." In *Global Civil Society Yearbook 2005/6*, editado por Marlies Glasius, Mary Kaldor e Helmut Anheier, London: SAGE Publications, pp. 1-18.
- Godio, Julio (2004) *El Mercosur, Los Trabajadores y el ALCA: Un Estudio Sobre la Relación Entre el Sindicalismo Sociopolítico y la Integración en el Cono Sur*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Halperin, Sandra e Gordon Laxer (2003) "Effective Resistance to Corporate Globalization." In *Global Civil Society and Its Limits*, editado por Gordon Laxer e Sandra Halperin, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 1-21.
- Herz, Mônica (2002) "O Crescimento Da Área De Relações Internacionais No Brasil." *Contexto Internacional* 24, no. 1: 7-40.
- Hiscox, Michael J. (2002) *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*. Princeton: Princeton University Press.
- Imig, Doug e Sidney Tarrow, eds. (2001) *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Johnson, Erik e John D. McCarthy (2005) "The Sequencing of Transnational and National Social Movement Mobilization: The

- Organizational Mobilization of the Global and U.S. Environmental Movements." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 71-93.
- Kaiser, Karl (1969) "Transnationale Politik: Zu Einer Theorie Der Multinationale Politik." *Die Anachronistische Souveränität: Zum Verhältnis Von Innen- Und Aussen-Politik*, editado por Erns-Otto Czempiel, Köln: Westdeutscher Verlag, pp. 80-109.
- (1971) "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process." *International Organization* 25, no. 3: 706-20.
- Kaldor, Mary, Helmut Anheier, e Marlies Glasius (2005) "Introduction." *Global Civil Society 2004/5*, editado por Helmut Anheier, Marlies Glasius e Mary Kaldor, London: SAGE Publications, pp. 1-22.
- Keck, Margaret e Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Kolb, Felix (2005) "The Impact of Transnational Protest on Social Movement Organizations: Mass Media and the Making of Attac Germany." In *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman e Littlefield, pp. 95-120.
- Koo, Jah-Hon (2001) "Maintaining an International Social Movement Coalition: The Case of the Hemispheric Social Alliance." Tese de mestrado em Trabalho Social, McGill University.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio e William C. Smith (2003) "Redes Transnacionales de la Sociedad Civil: entre la Protesta y la Colaboración." *El ALCA y las Cumbres de las Américas: una Nueva Relación Público-Privada?*, editado por Diana Tussie e Mercedes Botto, Buenos Aires: Editorial Biblos e FLACSO/Argentina, pp. 47-74.
- Lipschutz, Ronnie (1992) "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society." *Millennium* 21, no. 3: 389-420.
- Martins, H. (1974) "Time and Theory in Sociology." *Approaches to Sociology: An Introduction to Major Trends in British Sociology*, editado por John Rex. London: Routledge.

- Massicotte, Marie-Josée (2003) "'Local' Organizing and 'Global' Struggles: Coalition-Building for Social Justice in the Americas." *Global Civil Society and Its Limits*, editado por Gordon Laxer e Sandra Halperin, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 105-125.
- Melucci, Alberto (1996) *Challenging Codes - Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mische, Ann (2003) "Cross-Talk in Movements: Reconceiving the Culture-Network Link." In *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, editado por Mario Diani e Doug McAdam, Oxford: Oxford University Press, pp. 258-280.
- Mische, Ann e Harrison White (1998) "Between Conversation and Situation: Public Switching Dynamics across Network Domains." *Social Research* 65, no. 3: 697-724.
- Nye, Joseph e Robert O. Keohane (1971) "Transnational Relations and World Politics: an Introduction." *International Organizations* 25, no. 3: 329-49.
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte e Marc Williams. (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pisani, Francis, Natalia Saltalamacchia, Arlene B. Tickner e Nielan Barnes, eds. (2007) *Redes Transnacionales en la Cuenca de los Huracanes: un Aporte a los Estudios Interamericanos*. Mexico City: ITAM.
- Portes, Alejandro, Luis E. Guarnizo e Patricia Landolt (1999) "The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field." *Ethnic and Racial Studies* 22, no. 2: 217-37.
- Powell, Walter W. (1990) "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization." *Research in Organizational Behavior* 12.
- Pries, Ludger (2005) "Configurations of Geographic and Societal Spaces: A Sociological Proposal between 'Methodological Nationalism' and the 'Spaces of Flows'." *Global Networks* 5, no. 2: 167-90.
- Rogowski, Ronald (1989) *Commerce and Coalitions - How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.
- Rootes, Christopher (2005) "A Limited Transnationalization? The British Environmental Movement." *Transnational Protest and Global Activism*,

- editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 21-43.
- Saltalamacchia, Natalia e Arlene Tickner (2007) "Introducción: una Visión Alternativa del Espacio y los Actores Interamericanos." *Redes Transnacionales en la Cuenca De Los Huracanes*, editado por Francis Pisani, Natalia Saltalamacchia, Arlene B. Tickner e Nielan Barnes, Mexico City: ITAM, pp. 7-25.
- Sewell, William H. (2001) "Space in Contentious Politics." *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, editado por Ronald Aminzade et.al, Cambridge/New York: Cambridge University Press, pp. 51-88.
- Sikkink, Kathryn (2005) "Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 151-173.
- Tarrow, Sidney (2005) *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1978) *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Tussie, Diana e Mercedes Botto, eds. (2003) *El ALCA y las Cumbres de las Américas: una Nueva Relación Público-Privada?* Buenos Aires: Editorial Biblos/FLACSO.
- Von Bülow, Marisa (2003) "Labor Organizations in a Changed World: A Comparison of Labor Responses to NAFTA and Mercosul." Trabalho apresentado no XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Dallas, 27 a 29 de março.
- (2007) "Pathways to Transnationality: Networks, Collective Action, and Trade Debates in the Americas." Tese de doutorado, Political Science Department, The Johns Hopkins University.
- Whitaker, Francisco (2005) *O Desafio Do Fórum Social Mundial: Um Modo De Ver*. São Paulo: Ed. Loyola.
- World Trade Organization (2007): http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm, acessado em setembro de 2007.

Complejos de Seguridad e Integración: perspectivas convergentes sobre defensa y seguridad en América del Sur.

Enrique Martínez Larrechea*

Introducción:

seguridad en la agenda global a comienzos del siglo XXI

América del Sur y la región latinoamericana en general enfrentan, en la primera década del siglo XXI, un escenario de seguridad complejo, transicional y cambiante. Más aún, ese escenario no es el mismo, según consideremos en él determinadas dimensiones principales, o según la perspectiva de análisis subregional adoptada.

Sea como sea, este artículo se propone analizar las principales dimensiones que presentan los desafíos de seguridad para Sudamérica, en el marco de una suerte de aceleración política del proceso de integración regional; especialmente, en sus dimensiones políticas y extraer, de ese análisis, algunas nociones que permitan orientar, tanto la investigación como la toma de decisiones relativas a algunas dimensiones específicas de los desafíos de seguridad.

Finalmente, a la luz de determinadas perspectivas teóricas, nos proponemos analizar a la región sudamericana como un complejo de seguridad, esto es como un conjunto de Estados que no sólo conforman un bloque natural y un círculo histórico-cultural diferenciado, sino que poseen además mayores desafíos de seguridad externos que internos. En esa medida, sus perspectivas de seguridad, aun cuando puedan presentar diversidad y matices, incluso tensiones, tienden a converger, más que a diferir.

* FLACSO Uruguay - Universidad de la Empresa

El escenario global.

Como es notorio y ha sido destacado por diversos autores, el optimismo internacional posterior a la guerra fría, dejó paso a la exacerbación de un momento unilateralista, en el que la potencia hegemónica ha desarrollado una política cuasi “revolucionaria” (Tokatlian, 2005) al poner en cuestión el orden multilateral y su gobernanza e introduciendo, así, un poderoso factor de inestabilidad global.

El camino hacia lo que parecería ser el intento de establecer una hegemonía unilateral durable posee diversos mojonos: la no aceptación del protocolo de Kyoto, el rechazo del Estatuto de Roma y del Tribunal Penal Internacional, el apartamiento del tratado de antimisiles balísticos, además de la guerra preventiva contra Irak, y la suspensión de los derechos fundamentales tanto de los extranjeros sospechosos como de los propios ciudadanos norteamericanos.

En ese camino, los Estados Unidos han priorizado las consideraciones de seguridad de su agenda internacional, fundamentalmente, a través de la apelación a la guerra contra el terrorismo islámico. Sin embargo, de este modo, la potencia hegemónica levantó una serie de auto-restricciones que tenían un gran valor en términos del sistema internacional y dio continuidad a la lógica cargada de incertidumbre de la política de la disuasión de la época de la guerra fría.

En ese sentido, cabe mencionar que la presencia norteamericana en Afganistán y en Irak, además de que no contribuyó a desterrar o debilitar la amenaza del fundamentalismo islámico, le ofreció motivos adicionales al sumir en el caos a Irak y generó, así, un poderoso factor de inestabilidad en medio de una región crítica. Así, la política internacional unilateralista se enfrentó, rápidamente, a sus insubsanables limitaciones, ejemplificadas en la necesidad de que Siria e Irán asuman protagonismo como potencias regionales, claves en la crisis de Irak, a pesar de que Estados Unidos incluía a estas potencias en un presunto “eje del mal”.

Además, la presencia militar estadounidense en Asia Central, si no la determinó, al menos potenció una concertación fundamental de las principales potencias interesadas en la reconstrucción de un esquema multipolar. La Organización para la Cooperación de Shangai es un ejemplo de

un esfuerzo importante de coordinación entre China, Rusia, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirgizistán, Tayikistán, a los que se suman India e Irán.

En el extremo oriente, la escalada diplomática contra Corea del Norte y sus planes nucleares puede ser atribuida también, en gran medida, a las amenazas percibidas por otros actores frente a la política unilateral de la potencia hegemónica.

En el continente europeo, la política exterior de los republicanos no fortaleció a la Unión, que debe considerarse un socio estratégico de los Estados Unidos, sino que introdujo un eje de tensión con sus Estados-núcleo, la bipolaridad franco-germana y cooptó a sus aliados en la guerra de Irak entre las potencias medianas, Inglaterra, Italia –miembros del G7– España, y Polonia.

Finalmente, la pretensión norteamericana de establecer un escudo antimisiles a las puertas de Rusia, ha reactivado el programa militar de este gran país, en el que se encuentra el “corazón de las tierras”, desde el que –sostenía Mackinder– se controlaba la Isla Mundial. En los Balcanes, con el apoyo a la independencia de Kosovo, y en Medio Oriente, la situación no es mejor.

En suma, el momento unilateral de la hegemonía norteamericana, en su afán por cancelar el orden multilateral inaugurado en la segunda posguerra y cuya institución emblemática son las Naciones Unidas, subvirtió los equilibrios regionales críticos en materia de seguridad, e incrementó la inestabilidad y la incertidumbre globales. Pero, de un modo inverso y no deliberado, activó la cooperación de las grandes y medianas potencias interesadas en la constitución de un nuevo orden multipolar. Aunque desde el punto de vista teórico puede discutirse si el unilateralismo o el multilateralismo resultan esquemas, más o menos, compatibles con la paz y seguridad a escala global, no cabe duda de que la percepción dominante ante el fracaso de la guerra de Irak y el próximo final de la administración republicana, es que las amenazas a la paz provienen, hoy, de la política hegemónica que debería asegurarla. Uno de los más lúcidos intérpretes de la realidad internacional, el ex-consejero de Seguridad Nacional Brzezinski (febrero de 2007), así lo ha expresado ante el sub-comité de asuntos internacionales del Congreso.

La nueva política sudamericana y sus desafíos específicos de seguridad.

La región sudamericana, no posee recursos suficientes para pesar como una potencial amenaza para otras regiones en el escenario tradicional de la seguridad internacional, el campo militar y de defensa. Un estudio argentino de 2003¹, caracterizó, así, la magnitud sudamericana en términos militares:

20.000 millones de dólares que América del Sur invierte en defensa por año, representa el 4% de lo que gasta Estados Unidos, la mitad de Francia, lo mismo que Arabia Saudita y un 50% de lo que gasta la India. La región asigna en promedio el 2% del PBI al rubro militar, siendo el más bajo del mundo en estos términos y hay casi un millón de hombres en las Fuerzas Armadas de América del Sur.

En el caso del componente militar terrestre, en conjunto todos los países de la región tienen 1.268 tanques de batalla, 701 tanques ligeros, 1.043 vehículos de exploración blindada y 2.109 vehículos mecanizados.

En artillería cuentan con 1.234 cañones de 105 milímetros o menos, 497 cañones de más de 105 milímetros y 90 baterías lanzacohetes. En las fuerzas aerotransportadas y helitransportadas de la región hay 375 helicópteros y 138 aeronaves.

Las armadas de América del Sur tienen 26 submarinos, un solo portaaviones –el Sao Paulo de Brasil comprado a Francia– un crucero, 7 destructores, 29 fragatas y 30 corbetas, lo que hace un total de 68 buques de superficie.

La aviación naval de los países de la región cuenta con un total de 44 aviones de ataque, 71 aviones de exploración, 81 helicópteros y 6 aviones de otros tipos.

En la capacidad anfibia de las armadas hay 47.960 infantes de Marina, 25 vehículos anfibios, 154 vehículos mecanizados, 60 tanques y vehículos de exploración blindada y 18 buques anfibios. A su vez, el componente aéreo de los países sudamericanos sumados, reúne 95 caza interceptores, 311 caza bombarderos, 236 aviones de ataque, 169 de ataque ligero y 8 bombarderos, totalizando 819 aviones de combate.

¹ Ver: <http://www.defesanet.com.br/intel/nuevamayoria/>

En la aviación de transporte, se cuentan 81 aviones de transporte pesado, 76 de transporte liviano, 70 de transporte ligero y 13 cisternas, totalizando 247 aviones. También integran las Fuerzas Aéreas de la región, 517 helicópteros.

El mismo informe llamaba la atención sobre la necesidad de articular “un sistema de defensa regional en América del Sur”, atribuyendo dicha misión a las reuniones de Ministros de Defensa de la región Andina-Amazonía (Lima y Buenos Aires, 2003) y a la de los jefes de los Ejércitos del Mercosur ampliado (Bariloche).

En un estudio realizado en 2006 (Martínez Larrechea, 2007) analizamos los pronunciamientos políticos de las Cumbres del Mercosur, así como otros documentos pertinentes (*speechs* de representantes del bloque en Naciones Unidas –Nueva York– y declaraciones de cumbres bilaterales) y dimos cuenta del recurrente interés y preocupación de estos pronunciamientos por el espacio sudamericano, que es considerado, prácticamente, (en especial desde la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones) como un espacio doméstico. Además de las declaraciones ministeriales y presidenciales sobre el relacionamiento del Mercosur con Bolivia, con Chile y con la Comunidad Andina de Naciones (y de los acuerdos de alcance parcial suscritos con ellos), resultan especialmente relevantes diversos documentos emanados de las Cumbres, que, además de contener en algunos casos expresiones de solidaridad en coyunturas críticas vividas por algunos países, se proyectan al análisis de cuestiones regionales y subregionales, ofreciendo perspectivas, por lo general, distantes de los de la potencia hegemónica (declaraciones referidas, por ejemplo, al Canal de Panamá, a las Islas Malvinas, a la situación de Cuba y al diálogo y el relacionamiento con la República Dominicana y con el CARICOM)

Además, el Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur ha venido a configurar un mecanismo ampliado de concertación y convergencia políticas, involucrando a todas las cancillerías de América del Sur.

Desde el punto de vista interno de los Estados, algunas de las temáticas bajo la supervisión del FCCP (Reunión de Ministros de Educación, Reunión de Ministros del Interior, por ejemplo) poseen una alta carga

simbólica y constituyen recursos para la legitimidad política y social del proceso de integración.

Desde el punto de vista externo al Mercosur, la coordinación política en diversos foros internacionales le permitió reforzar las políticas exteriores nacionales en aquellas perspectivas u objetivos de carácter compartido. Aunque las alusiones manifiestas a la potencia hegemónica de existir son solo las estrictamente indispensables (por ejemplo, en el marco de las intervenciones sobre el bloqueo económico, financiero y comercial a Cuba, en la Asamblea General de las Naciones Unidas), es frecuente constatar contenidos latentes que la implican de manera más o menos directa o lateral (declaraciones o comunicados sobre Malvinas, declaración sobre el Canal de Panamá, satisfacción por avances de Bolivia en relación a cultivos “ilegítimos” de coca, Mercosur como Zona de Paz, la Agricultura y la OMC, preocupación sobre la Ronda de Doha y el multilateralismo, etc.).

La apelación, no solo retórica, sino también político-estratégica al régimen democrático, a la plena vigencia de sus instituciones, que los vincula a la existencia misma del bloque mercosureño, constituye una pauta constante. Se subordina a su observancia, la permanencia, e incluso, la adhesión al Mercosur, de conformidad con lo establecido por el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, Bolivia y Chile y el Protocolo de Adhesión de las Repúblicas de Bolivia y Chile a la Cláusula sobre Compromiso Democrático. El Mercosur ha sido declarado también como zona de paz.

Como consecuencia de tales definiciones político-jurídicas centrales del Mercosur, la acción internacional del bloque se orienta a sostener los principios del multilateralismo, y el apoyo a los instrumentos internacionales que garantizan la paz y la seguridad internacionales, a la exclusión del uso o la amenaza de la fuerza y a la proscripción y eliminación de armas químicas y de destrucción masiva.

Por otra parte, la nueva orientación sudamericana de Brasil, caracterizada por una nueva política de defensa y una mayor disposición a la cooperación, tanto a nivel amazónico, como en el Atlántico Sur, resultan fundamentales para sostener estas perspectivas comunes.

Constituyen también dispositivos relevantes, las alianzas estratégicas de Argentina-Brasil y de Argentina-Chile, que contribuyen, también, a incrementar la densidad del tejido institucional en torno a la cuestión de la seguridad y coadyuvan a la conformación de nuevas y convergentes comunidades de seguridad (Domínguez, 2003)

Lo mismo puede señalarse respecto de la Comunidad Andina de Naciones que ha extendido el Compromiso de Lima: “Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y control de los gastos destinados a la Defensa Externa”; además, la CAN, en el marco de su política exterior común, ha establecido un Grupo de Alto Nivel para el seguimiento del compromiso de Lima. Posteriormente, adoptaron la Decisión 52 “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras” en todos sus aspectos. En la XV Reunión del Consejo Presidencial Andino, se encargó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, presentar los lineamientos centrales de una política de seguridad andina.

La producción de perspectivas políticas y de relacionamiento externo del Mercosur, se ha proyectado hacia posiciones que promueven un esquema multilateral en lo económico-comercial y multipolar en lo político, para afirmar, de este modo, la autonomía de los países de la región y del conjunto.

Ello, naturalmente, no debe resultar llamativo. Sin embargo, permite afirmar la hipótesis de que los países sudamericanos –y no solo desde perspectivas subregionales– poseen percepciones comunes de amenazas, poder y seguridad, que refuerzan a menudo las reivindicaciones externas de sus miembros e intentan esquemas de coordinación que tienden a diferenciarse de los promovidos por la potencia hegemónica (Martínez Larrechea, 2007).

Así, más allá de la comunidad hemisférica de seguridad (Diamint, 1991, 2005; Rojas Aravena, 2005), un concepto sumamente inclusivo, es posible identificar una o varias sub-comunidades, conectadas a las diversas instancias del proceso de integración regional.

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y de la Iniciativa de Infraestructura de América del Sur, más que cualquier otro esquema de integración, constituye la condensación de un momento histó-

rico unificador, preparado desde el surgimiento de CEPAL y prefigurado antes por Rodó, Ugarte y Vasconcelos, entre otros (Metali y Methol, 2006), pero que comienza a efectivizarse en términos de progresiva articulación política desde la década del sesenta. Se comienza a poner fin a un largo momento fragmentador, en el que terminó el primer intento anfictiónico de Bolívar.

En esa medida, este evento implica el nacimiento de una, verdaderamente nueva, dimensión sudamericana, que conlleva un fuerte desafío en términos del rol que ella ha de jugar en la potencial conformación de un Estado continental (América del Sur) y acerca de cómo han de resolverse los dilemas de seguridad en un contexto de transición.

América del Sur. ¿Un complejo de seguridad?

El neorrealismo, o realismo estructural, constituye una formulación teórica que renovó las perspectivas del realismo clásico, presentadas en la Teoría de la Política Internacional de Kenneth (1988), que constituye una suerte de texto canónico. Los conceptos nucleares de las formulaciones clásicas se mantuvieron intocados en el enfoque neorrealista y, fundamentalmente, persistieron dos ideas cardinales: la de los Estados como actores racionales y unitarios y la idea del poder como concepto analítico. Sin embargo, estos conceptos fueron puestos en la perspectiva de una estructura más amplia: el sistema internacional. El comportamiento de los Estados estaría estrechamente asociado a las restricciones que provienen del sistema y sería este sistema el que da forma a la acción estatal. Así, mientras los realistas clásicos buscaban comprender el cambio en la política internacional, con eje en las unidades conformadas por cada Estado, el neorrealismo concibe el cambio como un atributo del sistema que afecta la distribución de poder en su interior².

En la perspectiva neorrealista estructural, el sistema internacional opera como un espacio de intermediación (como el mercado en las relaciones económicas) uniendo las diversas dimensiones y esferas, aunque

2 (Evans y Newnham, 1998: 364-365)

con predominio de la esfera política. Por lo tanto, las “variables a nivel del sistema”, y no de la unidad, son las teóricamente relevantes (Fernández Pardo, 1999: 217). El orden internacional aparece, así, regido por la idea de anarquía, es decir, por una estructura descentralizada en la que los actores fundamentales, los Estados, actúan como entidades soberanas, en orden de garantizar su propia sobrevivencia. Deben, por lo tanto, incrementar sus capacidades ofensivas y maximizar su poder, para enfrentar su dilema de seguridad³. El resultado de ese constreñimiento sistémico es el equilibrio de poder.

El sistema internacional, como totalidad, emerge como la gran variable con potencialidad explicativa de los resultados; pues no son los atributos de las unidades ni siquiera sus relaciones específicas, las que pueden explicar la estructura sistémica total.

Como lo destaca Fernández Pardo (:226) a partir de la visión neorrealista, el rol de las organizaciones internacionales está vinculado con la necesidad de introducir algún tipo de lógica jerárquica en un sistema que carece de ella (a diferencia de lo que sucede en el orden interno) y de entregar cierta autonomía para la obtención de “bienes públicos” internacionales.

Entre las premisas del pensamiento neorrealista, cabría suscribir aquella que señala que las organizaciones internacionales no pueden alterar sino marginalmente el funcionamiento del sistema internacional, caracterizado por su básica condición anárquica, que, sin embargo, admite ciertos niveles de cooperación, los que corresponderían al paso de la “anarquía inmadura” a la “anarquía madura”, propuesta por Buzan. El neorrealismo estructural concibe, pues, un mundo internacional de posiciones relativas y no absolutas de esos actores racionales y unitarios que son los Estados.

Por su parte, otros neorrealistas, como Stephen Walt, Stephen Krasner, o Robert Gilpin, realizaron contribuciones significativas. Walt postuló hacia 1985 un nuevo examen del concepto de balance de poder y formuló la teoría del balance de amenazas, según la cual, la amenaza a la sobre-

3 El dilema de seguridad se plantea entre el incremento del propio poder a la vez que de la inseguridad de otros Estados. Dicho concepto fue desarrollado por Herz (1950 y 1959), por Buzan (1983) y por Jarvis (1978).

vivencia o autonomía de un Estado proviene de un conjunto de variables, a saber: el poder agregado, la proximidad geográfica, el poder ofensivo y las intenciones agresivas percibidas en otros Estados. Ello determina cierto comportamiento de los Estados en sus alianzas, que está directamente relacionado con su percepción del balance de amenazas que enfrentan. El aporte de Walt distingue, analíticamente, los conceptos de poder y de amenaza, lo que representó un énfasis nuevo en el enfoque realista; además de que ambos conceptos provienen de un proceso de percepción de las intenciones agresivas, más que de la sola percepción de un objetivo incremento del poder.⁴

El concepto de complejo de seguridad, elaborado por Buzan en 1988 y 1991, también en la matriz neorrealista, aparece como un concepto teóricamente potente para nuestra investigación. Designa a un grupo de Estados cuyas percepciones de seguridad tienden a ser comunes y cuyo listado de amigos y enemigos tienden a aliarlos. Ello, es así, en la medida en que las cuestiones globales tienden a ser analizadas en términos regionales. Pese a que el concepto aparece como de difícil operacionalización, resulta sumamente enriquecedor en orden a analizar las consideraciones de seguridad que acompañan, en alguna medida, (variable, según las perspectivas) el desarrollo del proceso de integración regional.

Conclusiones provisionales

Con independencia de si los países de América del Sur conforman hoy, o puedan conformar en el futuro, un “complejo de seguridad”, o si de este complejo se articula en torno a otros complejos o “comunidades” (Diamint, 1991, 2005) lo cierto es que muchos de los elementos de convergencia política en la región se orientan a reducir la incertidumbre y a garantizar características centrales de una arquitectura de paz y seguridad, anticipando en lo posible las eventuales situaciones de crisis que puedan cuestionar el orden democrático y la identidad jurídico-institucional de los regímenes de la región. De este modo, el “complejo de seguridad” sudamericano, contribu-

⁴ Una aplicación del concepto de balance de amenaza puede verse en: <http://www.nato.int/acad/fellow/01-03/alaziz.pdf> (abril 2006)

ye a excluir hipótesis de potencial intervención de la potencia hegemónica, que posee una presencia militar fuerte en la sub-región y que prioriza esta dimensión como eje de su relacionamiento con América Latina.

Ese conjunto de Estados con percepciones de seguridad comunes, o al menos convergentes, puede tener –en efecto, tiene– tensiones internas, clivajes, puntos de posibles fractura, entre los que cabe mencionar, especialmente, los conflictos territoriales latentes o irresueltos en la extensión de sus fronteras nacionales (Domínguez, 2003). Es posible, también, que pueda señalarse geometrías variables, según se considere las asociaciones estratégicas bilaterales (Argentina-Chile, Argentina-Brasil), los grandes pactos subregionales (Mercosur, CAN, Comunidad Sudamericana de Naciones, CARICOM), los mecanismos amplios de concertación política (Grupo de Río, Grulac) y la proyección individual de sus “*system affecting states*”, Brasil y México.

Sin embargo, tanto el origen histórico del proceso de integración actual, caracterizado por su contemporaneidad respecto del proceso de democratización y del final de la guerra fría (Boersmer, 1996; Hirst, 1988) (Contadora, Grupo de los Ocho, Grupo de Río, Asociación estratégica argentino-brasileña, Política exterior común de la CAN, Comunidad Sudamericana de Naciones) como las orientaciones políticas y diplomáticas de los dos componentes principales de esta Comunidad, (Mercosur y CAN) nos permiten postular como hipótesis de trabajo, una perspectiva teórica fertilizada en forma cruzada por diversas perspectivas, especialmente el neorrealismo de Waltz y Buzan y el constructivismo de Wendt. En este sentido, cabría decir que las respuestas a los desafíos de seguridad de América de Sur, durante las próximas décadas, pasan por un doble proceso de sostenimiento de su autonomía y no alineamiento con el unilateralismo norteamericano, a la vez que de articulación y diálogo con la potencia hegemónica, en cuestiones críticas relativas a su seguridad militar. Pasan también por la cooperación y el diálogo políticos, a nivel global, con Estados continentales, Estados nacionales y conjuntos de Estados que promuevan perspectivas de multipolaridad y que estén dispuestos a revisar la arquitectura global de la seguridad internacional y a democratizar y potenciar el rol de las Naciones Unidas, sin alterar, por ello, el “balance de amenazas” de los Estados Unidos.

La cuestión de la institucionalidad de la seguridad en América del Sur, en el sentido complejo y multidimensional que atribuimos a este concepto, se encuentra en un proceso histórico de transición, en el curso del cual, es altamente probable que deba ser redefinida para incluir no solo las instancias de coordinación y encuentro de ministros de defensa en lo relativo a temas militares y de defensa, sino también el desarrollo de la infraestructura regional (IIRSA), la concertación política en torno a activos tales como los recursos naturales (agua, biodiversidad, Acuífero Guaraní, Amazonia), los recursos energéticos (etanol, gas petróleo), la promoción de los sistemas regionales de investigación y desarrollo (dinámicas *brain drain - brain gain*) y la lucha contra las organizaciones criminales, capaces a menudo no solo de erosionar el capital social, la salud pública y la economía nacional, sino también de menoscabar la plena vigencia de instituciones y libertades democráticas.

Bibliografía

- Boersner, Demetrio (1996) *Relaciones Internacionales de América Latina*. Breve historia. Caracas: Nueva Sociedad.
- Brzezinski, Zbigniew (1998) *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Buzan, Barry (1983) *People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf. New York
- Defesa@net Notícias nas áreas de: Defesa, Estratégia, Inteligência e Tecnologia. En: <http://www.defesnet.com.br/intel/nuevamayoria/>
- Diamint, Rut (2005) “Una mirada estratégica sobre Argentina”; en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaus, Ruth Diamint, editores (2005)
- Domínguez, Jorge I. (2003) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI – Universidad de Belgrano
- Evans, Graham y Richard Newnham (1998) *The Penguin Dictionary of International Relations*. London-New York: Penguin Books.

- Fernández Pardo, Carlos (1999) *Teoría Política y Orden Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Tercer Milenio.
- Hirst, Mónica (1999) “Brasil-Argentina a la sombra del futuro”; en: José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimaraes (comp) *Perspectivas Brasil y Argentina*.
- Hirst, Mónica et al. (2004) *Imperio, Estado e Instituciones. La política internacional en los comienzos del Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Altamira – Fundación Osde.
- Lladós, José María y Samuel Pinheiro Guimaraes, comp. (1999) *Perspectivas Brasil y Argentina*. Buenos Aires IPRI/CARI
- Martínez Larrechea, Enrique (2007) *La Política Exterior en el Mercosur: convergencia política y relacionamiento externo, 1991-2006*. Tesis de doctorado. Universidad del Salvador, Buenos Aires: Mimeo.
- Methol Ferré, Alberto (2001) “Paradojas de la Política Sudamericana” *Archivos del Presente* Año 6, N° 23. Buenos Aires.
- Methol Ferré, Alberto, Metalli, Alber (2006) *América Latina en el Siglo XXI*. Buenos Aires: EDHASA
- Rojas Aravena (2005) “Una comunidad de seguridad en las Américas: una mirada a la Conferencia Especial de Seguridad”; en: Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaus, Rut Diamint, editores (2005).
- Tokatlian, Juan Gabriel (2005) “Post 11/9, después de Afganistán y en medio de Irak: ¿un desorden de seguridad sudamericano?”; en: Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaus, Rut Diamint, editores (2005).
- Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez Manaus, Rut Diamint, editores (2005) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Boninae libris – Prometeo libros.
- Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, Alexander (1992) “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics” *International Organization*, vol. 46, no. 2.
- (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Procesos Regionales en la Transición

Mirosława Czerny*

Introducción

Al realizar un trabajo sobre la región y los fenómenos que suceden dentro de su territorio hay que recordar que la particularidad inmanente de cada región son los cambios –estructurales, funcionales, morfológicos, causados por los factores internos, externos, previstos e imprevistos–, es decir, cambios resultantes por factores específicos, propios para cada región, muchas veces, o mejor dicho, en la mayoría de los casos, por las situaciones irrepetibles, causales e imprevistos.

Si aceptamos dicha tesis, entonces, la primera parte del título del presente artículo no debería causar preguntas. La segunda parte del tema aquí presentado –o sea la transición– merece explicación. “Transición” significa el paso de un estado hacia el otro y sucede dentro de un periodo concreto –tampoco estrictamente definido; puede ser dentro de poco tiempo, puede ser que el proceso entero lleve muchos años, hasta siglos. La definición de la transición no nos dice nada sobre los resultados, malos o buenos, positivos o negativos, esperados o inesperados, del mismo proceso. Una vez en los procesos de la transición el objeto no, necesariamente, tiene influencia, o en grado limitado, en lo que esta pasando, ni influye en las fuerzas externas que causan la transición ni puede controlar los procesos que suceden dentro de él. Así, podemos percibir y analizar tam-

* PhD Facultad de Geografía y Estudios Regionales Universidad de Varsovia, Polonia

bién procesos regionales —o sea los que provocan cambios de la región— tanto su estructura interna como su entorno, es decir, los impulsos y actores que cambian la región independientemente de la voluntad de la sociedad regional o de los actores políticos.

Al hablar de la situación social, política, económica, cultural, natural, psicológica de las regionales estamos de acuerdo, entonces, en que existen procesos regionales y que estos procesos pueden cambiarse, ellos mismos, según condiciones que aparezcan, y puedan cambiar la región. Si es así, se hace importante también definir cuál es el período en el que estamos analizando procesos regionales. En este caso, porque el texto se basa en las experiencias polacas, sería alrededor de 60 años. Más adelante se va a explicar por qué este período ha sido tan importante tanto para las regiones polacas como para las ideas y los conceptos de desarrollo regional (Czerny, 2006).

Regiones y desarrollo regional

La región, tanto en la teoría como en la práctica, es una entidad territorial en la cual el carácter de los elementos estructurales, como los de las relaciones espaciales, constituyen un organismo compacto y homogéneo (Domański, 2002). Dicha totalidad territorial está definida y separada de un área más amplia a base de los criterios particulares y es homogénea y compacta en relación solo a dichos criterios. La definición de una región y su separación de un vasto territorio se puede hacer sobre la base de tres conductos metodológicos: según solo un criterio, según varios criterios y según el contenido de la estructura, definida por medio de las actividades interdependientes en un territorio concreto (Haggett, 2000). El enfoque metodológico aplicado al estudio sobre la región determina luego el entendimiento y el alcance conceptual de la noción de “transición”.

El desarrollo regional es un proceso de cambios de la estructura y de la red de interacciones, los cuales provocan una nueva calidad del espacio geográfico dado y concreto. Lo que estimula el funcionamiento de los sistemas regionales, y en consecuencia, hace que la región transite desde un estado de la organización interna hacia el otro, son los impulsos tecnoló-

gicos, sociales, ambientales, culturales y políticos. El papel de cada uno de dichos impulsos es diferente en cada región concreta. Por ejemplo, en el caso de Europa Central y Oriental, hace 17 años, el papel más importante, o mejor dicho decisivo, lo jugaron los impulsos políticos, pero hoy en día son mucho más importantes los impulsos económicos y sociales en el proceso de transformación de regiones; la fuerza, la duración y la intensidad de dichos impulsos provocan la creación de una nueva configuración de relaciones, vínculos, interacciones y lazos de reciprocidad. En tal situación, en la aparición de vínculos e interacciones ramificadas y fragmentadas, el papel más importante lo juegan las relaciones recíprocas. En cibernética, por relaciones recíprocas se entiende la transformación de componentes del vector de salida de un elemento en componentes de la entrada de otro (Lange, 1965). Las relaciones entre el estado de salida y el estado de entrada se llaman “el modo de funcionamiento del elemento”. Relaciones recíprocas entre los elementos construyen las cadenas. La falta de estabilidad de dichas relaciones provoca el proceso de la transformación de las estructuras económico-espaciales porque se rompen o se unen de otra manera las cadenas de relaciones mutuas.

El desarrollo socioeconómico de la región no es homogéneo en cuanto al cubrimiento del espacio por los objetos materiales. Son las ciudades, sobre todo, a las que se encuentra como las fuerzas motoras del desarrollo espacial. Por esto, los impulsos desarrollistas urbanos penetran el espacio en varias direcciones y con distinta intensidad (Czerny, 2007, 2006a). Esta expansión de los impulsos desde los centros hacia la periferia semiurbana o rural no provoca automáticamente, por lo menos en el primer momento, la desaparición de las diferencias en el nivel socioeconómico entre las regiones (Domański, 2002). Al contrario, estas disparidades regionales se pueden aumentar todavía. La expansión de los impulsos desarrollistas solo puede mejorar la situación en algunos centros urbanos y zonas con la economía intensiva, mientras que la situación de otras zonas o centros urbanos se puede empeorar. Esto resulta del modo en que el centro urbano influya al resto del sistema espacial. La transformación de la región, bajo la influencia urbana, se realiza gracias a uno de dos métodos más: o por la transformación de las zonas colindantes al centro urbano, o por la transmisión de los impulsos hacia el sistema jerárquico

urbano (Czerny 2007, 2005). En ambos casos hablamos de la dinámica en la organización del espacio.

Por la “dinámica” se entiende los cambios temporales de los sistemas espaciales sucedidos bajo la influencia de las fuerzas sociales y económicas como también naturales. El cambio en este concepto no implica ni la dirección ni el progreso. Abarca tanto el crecimiento como la caída, sin consideración de los cambios estructurales del sistema. Estas implicaciones están incluidas en la noción de la evolución del sistema, o como sugerimos en este trabajo, en la noción de la transición del sistema (Domański, 2002; Czerny 2006b).

La estructura espacial y la modernización

El rasgo más característico de Polonia, tanto en la esfera política, económica, social, como también territorial y regional, es la transición de un sistema centralmente gobernado (comunista) hacia el sistema democrático. Este hecho ha cambiado todas las esferas de vida tanto de la sociedad como de las actividades económicas. Según varios autores, el concepto teórico más general, que puede servir para una caracterización de la sociedad polaca y para la explicación de los fenómenos económicos y políticos actualmente, es la teoría de modernización. Con ella se puede explicar tanto los fenómenos sucedidos durante el período del socialismo real como en la época de transición. (Węclawowicz et al., 2006).

Los autores de un reporte sobre el desarrollo espacial de Polonia (Węclawowicz et al., 2006) consideran que el proceso de la modernización de la economía polaca en el periodo de transformación tiene el carácter imitativo a base de los patrones sacados de los países capitalistas desarrollados de Europa Occidental y de los Estados Unidos. Este principio encierra, en cierto modo, también planes y conceptos del ordenamiento espacial y de la regionalización económica del país. La tendencia imitativa de la modernización del estilo occidental está todavía reforzada por el proceso de la integración europea y la necesidad de ajustarse a los mecanismos y organización de la Unión Europea. (Czerny, 2006, Czerny, Czerny, 2006).

Según la teoría de modernización los cambios referentes a las respectivas esferas de la vida social están sucediendo con un ritmo distinto. Es la esfera de la cultura que resiste más a los cambios; igual resistente a dichos cambios es la organización y la estructura espacial. Ella sigue los cambios políticos y sociales a veces con gran atraso (Węclawowicz et al., 2006).

La aparición en la discusión científica, ya desde la mitad de los años 70, del siglo XX, el llamado “paradigma transitológico”, que consiste en el análisis de los procesos y mecanismos de la transición de un sistema no democrático al sistema democrático (Wnuk-Lipiński, Ziółkowski, 2001), no ha causado cambios radicales al modo de usar y de organizar la vida económica y social en el espacio dado. Aunque no se considera que el proceso de la transformación en Polonia y en Europa Central y Oriental, en general, ya está terminado, sin embargo, el interés relacionado con la problemática de desarrollo regional está cada vez más enfocado en los procesos de integración dentro del espacio de la Unión Europea. Entonces, la intensificación de la discusión académica está relacionada con los cambios dinámicos de estructuras espaciales y la creación de nuevos problemas y estructuras.

Rasgos característicos del espacio polaco

Para explicar bien la estructura socioeconómica regional de Polonia habría que presentar la historia de este país y los cambios territoriales que acompañaban a la situación política en esta parte de Europa ya desde el siglo XVIII. Por la falta del espacio y porque existe una abundante literatura del tema mencionado (Czerny, Czerny 2006), me concentro solo en la segunda mitad del siglo XX y los principios del siglo XXI. Hay que recordar, que como consecuencia del Tratado de Jalta, han cambiado seriamente las fronteras de este país y el área de Polonia si se compara con la situación de antes de la guerra. En 1945, Polonia renace como un país en el cual hay que integrar socialmente y económicamente una parte del antiguo territorio polaco y la parte occidental incorporada al territorio polaco que antes de la segunda guerra mundial pertenecía a Alemania.

Inmediatamente, después de terminar la Segunda Guerra Mundial un grupo de planificadores regionales ha elaborado un moderno proyecto lla-

mado el Primer Plan del Ordenamiento Territorial de Polonia. La idea de este documento era provocar el proceso de descentralización de la región industrial más grande de Polonia, es decir, de la Silesia Alta. Se pensaba crear un eje industrial desde el sur hacia el norte del país. El gobierno comunista, por motivos políticos nunca ha permitido implementar esta idea, especialmente debilitar el papel político de la clase minera (y obrera) en Silesia Alta. En el territorio nacional se notaban, entonces, grandes diferencias en cuanto a la dotación de la infraestructura y los niveles de desarrollo socioeconómico entre la parte occidental (mejor desarrollada y dotada en la infraestructura) y la parte oriental (más atrasada y rural). Además se estableció un eje central de desarrollo que corría desde el sur hacia el norte y unía Silesia Alta con el Mar Báltico. (Gdańsk).

Después de dos décadas de implementar la economía centralmente regulada (1950 – 1970) y favorecer el proceso de industrialización de las regiones, hasta entonces poco dotadas con la industria, la imagen regional de la economía ha cambiado sustancialmente. La década de los 70, en la esfera de la industrialización ha sido muy intensa. Según la línea política del partido comunista, era importante estimular el desarrollo de las regiones poco industrializadas. Sobre la base de grandes préstamos obtenidos en varias instituciones internacionales el Gobierno empezó realizar el programa de industrialización. Se construyeron miles de fábricas o se empezó construir más (que se quedaron sin terminar) en muchas partes del país. Aparecieron las llamadas “catedrales en el desierto” en otras palabras, grandes fábricas de la industria maquinaria, eléctrica, de construcción en pequeñas ciudades, donde ni siquiera existía fuerza de trabajo suficientemente numerosa. Esto terminó con la necesidad de organizar un enorme sistema de transporte de los trabajadores de las zonas rurales hacia las ciudades. Se desarrolló la migración pendular no solamente en la zona de influencia de grandes ciudades sino también de los centros urbanos pequeños y medianos. (Czerny, 2006, 2006b, 2002; Czerny, Czerny 2006, 2002).

El resultado de este intensivo proceso de industrialización del país ha sido el cambio del modelo espacial de las actividades económicas. Las regiones (entidades administrativas del primer orden llamadas en polaco “województwa”), han formado una configuración espacial, similar a un triángulo, con la base en el sur del país y el vértice en el norte, en la aglo-

meración de Gdańsk. Sin embargo, permaneció la región de Alta Silesia como la más industrializada, con el predominio de la industria pesada y minera del carbón.

A principios de los 70, se propuso también el plan de desarrollo regional de Polonia hasta 1990. Los postulados fundamentales de dicho plan se basaban en tres principios:

- en el apoyo al proceso de crecimiento de grandes aglomeraciones urbanas,
- en el fortalecimiento de desarrollo y de la localización de las actividades económicas, sobre todo de la industria, en los sistemas de corredores y nudos establecidos por el plan;
- el fortalecimiento del desarrollo de las regiones urbanas (Malisz, 1996).

Al modelo planeado de desarrollo regional de Polonia los planificadores lo definieron como policéntrico y de concentración moderada. Se consideraba el traslado de una parte del potencial industrial hasta la zona del este y del norte del país, que se han caracterizado por el atraso en su situación económica y social respecto a otras regiones de Polonia.

A pesar de varios cambios conceptuales de dicho plan, empujados por los dirigentes políticos, varios autores aseguran que en la década de los 80, la estructura regional de Polonia tenía varios rasgos positivos. (Węclawowicz et al., 2006). Las desproporciones entre el nivel de desarrollo entre respectivas regiones del país han sido menos destacadas que en otros países europeos. La estructura espacial de la economía poseía varios elementos promotores del futuro desarrollo regional (Węclawowicz et al., 2006). Pero por el momento, en la década de los 80, cuando empezó la crisis política y económica en Polonia se mostró lo poco eficaz de la implementada política regional. Las autoridades comunistas ignoraban, durante todos estos años, tales aspectos de la política regional como: el desarrollo de la infraestructura (especialmente vial), la infraestructura social, las cuestiones de la protección de la naturaleza. A pesar de los planes y

esfuerzos institucionales por cambiar el modelo de la organización espacial del país, permaneció el modelo centralizado de planeación. En la época de transición este modelo resultó un fracaso. (Kukliński, 1984).

Regiones polacas en transición

El año 1989 trajo profundos, desconocidos antes en la historia, cambios del sistema político-económico en Polonia. Estos cambios concernían a todas las esferas de la vida. Los más importantes, que permitían el paso de un sistema centralizado socialista hacia el otro, democrático de la economía liberal, fueron:

- la democratización de la vida pública;
- la privatización de la economía;
- el libre cambio de la moneda;
- la liberalización del mercado de trabajo

A los cambios cardinales mencionados se han unido otros que afectaron a todos los elementos y esferas de la vida de cada persona y de las instituciones públicas y privadas. El desempleo, la bancarrota y cierre de centenas de empresas, la discriminación de mujeres en el mercado de trabajo, la reestructuración del transporte, sobre todo el cierre de varias vías ferroviarias, la caída del sistema de ayuda social, y muchos más, son solo algunas muestras del problema general que afectó tanto a la sociedad polaca, como también a todas sus regiones y ciudades. Especialmente, algunos índices, como por ejemplo: el desempleo, la disminución de la producción industrial, las diferencias de ingresos en el sector agropecuario, los ingresos familiares, mostraron una fuerte diferenciación regional dentro del territorio del país. (Czerny, Czerny 2002, 2006; Czerny, Gut, 2003).

No es sorprendente, entonces, que desde 1989 la imagen de la estructura regional, el proceso de la diversificación regional y los procesos económicos dentro del territorio nacional estén estableciendo un nuevo cua-

dro regional. En la mitad de los años 90 del siglo pasado, se consideraba que se estaba formando un nuevo modelo de ordenamiento y de desarrollo regional de Polonia. La nueva orientación política y económica, hacia el occidente, construyó una nueva franja de actividades económicas muy aceleradas a lo largo de la frontera entre Polonia y Alemania. Se consideraba esta zona como la base de un nuevo triángulo espacial que se estaba formando, o sea, con una fuerte región fronteriza con Alemania y el vértice en Varsovia. En este modelo, la base del triángulo pasaba de ser la zona del sur y se formaba en la zona oeste. A este proceso de formación de una nueva figura geométrica, de la actividad económica más acelerada, se unía la política de apertura hacia la Unión Europea y a la futura integración de Polonia, recién liberada de manos de los comunistas, con otros países de Europa Occidental. El eje principal del desarrollo y de movimiento se estableció de nuevo (como desde hace varios siglos) en la dirección Oeste – Este (desde París y Berlín por la ciudad polaca Poznań, hasta Varsovia, 2006). (Węclawowicz et al., 2006).

Sin embargo, los análisis recién realizados indican otro esquema espacial que se está formando. A pesar de la importancia que ha tenido la zona fronteriza con Alemania, parece que se está estableciendo un nuevo centro económico del país y que ya no es el triángulo sino, más bien, un pentágono formado por la región central de Polonia con vértices en: Varsovia, Gdańsk, Poznań, Wrocław y Cracovia. Esta región, con la mayor dinámica del proceso de desarrollo y con las mayores inversiones tanto en la producción como en los servicios y la infraestructura, se basa en grandes aglomeraciones que constituyen los focos del desarrollo. Basta decir que, durante todo el período de transformación, el más bajo nivel de desempleo lo ha mostrado Poznań, Varsovia y Cracovia. Esto significa, que desde 1989 las inversiones han elegido estas aglomeraciones para realizar sus planes. Últimamente, también otras aglomeraciones, como Wrocław, Łódź, Bydgoszcz-Toruń atraen capital extranjero y nacional. Permanece el esquema de ejes paralelos que corren desde la frontera occidental hacia el centro del país y, con poco acceso, penetran las zonas fronterizas orientales de Polonia. Pues, la frontera con Bielorrusa casi está cerrada y los flujos e interacciones más intensivos se desarrollan en dicha dirección por el momento con Ucrania (la parte sur-oriental de la frontera polaca).

La democratización de la vida política, la nueva división administrativo-territorial, la formación de los mecanismos de la autogestión local son todos elementos que, en mayor grado, han influido en el proceso de la estructuración regional en Polonia hasta ahora. La integración con la Unión Europea y la necesidad de crear mecanismos absorbentes de los fondos europeos regionales han creado una nueva situación en el proceso del ordenamiento territorial del país. Son las autoridades locales las que deciden sobre las inversiones y aspiran a la UE por los fondos estructurales y regionales. El nivel local es, entonces, el mayor beneficiario de la política regional europea.

El segundo, también muy importante factor, responsable por los cambios regionales, es la reestructuración de la economía polaca. Ha sido un largo proceso, desde el 1 de Enero de 1990, cuando Leszek Balcerowicz, en aquel momento ministro de finanzas, introdujo su reforma fiscal y monetaria que revolucionó todo el modelo socialista. Este proceso no ha terminado todavía pero hasta ahora permitió los cambios profundos del país. Estos cambios consisten en la modificación de la estructura productiva, en la creación de la propiedad privada, en variaciones en el mercado de trabajo. Todo esto produjo una nueva organización económica de regiones. Fueron los factores propios del mercado libre que hasta ahora han formado la estructura espacial de las actividades económicas y no la propia política regional. (Czerny 2006b, 2007a).

Węclawowicz y otros (2006: 21) mencionan, entre los acondicionamientos internos más importantes que han formado el nuevo modelo de ordenamiento territorial después de 1989, los siguientes:

- la descentralización del poder político y renacimiento de autosugestión local;
- la privatización y la descentralización de la economía;
- el nivel de la reestructuración de la economía diversificado en cuanto a los sectores y ramas productivas;
- demasiado rápido proceso de la liquidación de las fincas agrícolas estatales;

- falta de ajuste de la infraestructura (sobre todo del transporte) a la nueva situación y demoras en su modernización;
- los cambios del comportamiento de la gente en cuanto a la movilidad espacial;
- el crecimiento de la movilidad social y de la aspiración a mejorar su nivel de calificación. (Węclawowicz et al., 2006: 21).

Los acontecimientos externos de los procesos de la reestructuración regional están relacionados, sobre todo, con el proceso de la integración con la Unión Europea, aunque los procesos supra-nacionales y globales también juegan cierto papel.

El proceso de la integración europea ha causado las siguientes consecuencias regionales y territoriales:

- ajuste de los reguladores judiciales en la esfera de la planeación regional y urbana a los estandartes de la Unión Europea;
- el uso de fondos de pre-adhesión para el desarrollo de la infraestructura técnica y social (sobre todo en la zona fronteriza entre Polonia y Alemania, gracias a los fondos PHARE-CBC);
- en el momento de la entrada a la UE el acceso a los fondos estructurales y subsidios para la agricultura;
- la necesidad de desarrollo de la infraestructura para integrar el espacio económico polaco con el de la UE;
- el cambio de la dirección del comercio exterior de Polonia;
- la transformación de la función de la frontera (la reducción de la importancia de la fronteras internas de la UE y el fortalecimiento de las fronteras externas (Węclawowicz et al., 2006: 22).

A esta lista citada por Węclawowicz et al. (2006: 21) se podría añadir también más factores, entre los cuales parece ser importante el cultural, el

cambio de modo de vida de los habitantes de Polonia bajo la influencia y de moda proveniente del Occidente y bajo el mejoramiento de las condiciones económicas de las familias. Este factor parece ganar cada día más la importancia, al provocar, especialmente, un proceso de crecimiento de grandes aglomeraciones y un muy marcado proceso de *urban sprawl*, especialmente en las regiones metropolitanas de Varsovia, de Cracovia, de Wrocław. (Czerny, 2006a, 2005).

Al final, habrá que mencionar el factor psicológico, tal vez, poco mencionado en otros estudios regionales, pero importante en la transformación de una sociedad que vivió muchas décadas bajo un régimen totalitario y que ahora vive en un régimen democrático. La necesidad de ser libre en cuanto a sus elecciones, modo de vida, preferencias del consumo, manifestación de éxito, etc., juega, también, un papel especial en el proceso de ocupación de los terrenos para las construcción y en el tipo de construcciones de vivienda que, actualmente, se realizan en Polonia.

Conclusiones

Los procesos globales, europeos y locales han permitido no solo mirar el espacio regional polaco de otra manera sino también influir en su transformación y cambios constantes. El incorporar a la Unión Europea nuevos países ex-comunistas, dio como resultado un cambio, de manera muy marcada, en el espacio económico y social europeo. Por ejemplo, las regiones que hasta hace poco estaban situadas en la periferia europea se encuentran en el centro o cerca del centro (como las regiones alemanas). En esta nueva configuración política Polonia, aunque situada en el centro del continente europeo está en la periferia de la Unión Europea. La frontera occidental de Polonia, al mismo tiempo, constituye la frontera externa de la Unión Europea. Este hecho tiene también sus consecuencias regionales. Las regiones fronterizas entre Polonia y Bielorrusa y Ucrania también son las regiones periféricas y fronterizas de la Unión Europea.

Viendo la situación de esta manera, se puede decir que las regiones polacas están en doble transición, geográfica y sistémica. La transición geográfica significa la situación de tierras polacas en la zona de movilidad

de personas y del comercio entre este y oeste y entre el norte y el sur de Polonia. Esta situación geográfica siempre ha tenido consecuencias políticas y económicas en Polonia (Czerny, Czerny 2006). En la época presente, las regiones polacas pueden tratar este factor como un beneficio para el futuro desarrollo y la especialización funcional.

La transición sistémica significa, en este caso, la transformación de los sistemas: político, económico, social y espacial, todavía no acabados y que están conduciendo hacia una nueva realidad estructural-regional del país. Bajo los factores externos e internos se está formando una nueva estructura regional, también una nueva geografía económica del territorio polaco. Dicho proceso, probablemente, conducirá hasta la disminución de las diferencias regionales dentro del territorio nacional; pero, al mismo tiempo, a cierta especialización de las regiones que, por cambios políticos, han cambiado sus bases económicas anteriores y buscan nuevos factores de desarrollo.

Bibliografía:

- Czerny, Miroslawa (2007) "El espacio social variable de la metrópoli."; en M. Czerny, J. Tapia Quevedo (coord.): *Regionalidad y localidad en la globalización*. Varsovia: Universidad de Varsovia
- (2007a) "Región y regionalismos en Europa contemporánea"; en J. Tapia Quevedo, M. Czerny (ed.); *Territorio y Sociedad. La dimensión de los agentes actuantes*. Toluca, México: FAPUR UAEM,
- Czerny, Miroslawa (2006) "Poland in the geographical centre of Europe – political, social and economic consequences"; en M. Czerny, ed.; *Poland in the Geographical Centre of Europe: Political, Social and Economic Consequences*. New York: Nova Science
- (2006a) "Warsaw - The Expanded and "Overflowed" City in Transition". *Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe*, Volume 21 Issue 1, p. 1-18.
- (2006b) "Persistencia de viejas estructuras socioeconómicas en el espacio: causa y perspectivas del cambio"; en A. Arellano

- Hernández, Ryszard Rózga Luter (coords.) *Territorio, conocimiento y tecnología*. México D.F: UAM – Xochimilco
- (2005) “From city periphery to urban sprawl – Word experiences”; en M. Gutry-Korycka (red.); *Urban Sprawl. Warsaw Agglomeration Case Study*. Warsaw: Warsaw University Press
- (2002) Introduction: “Uneven Urban and Regional Development in Poland”. *European Urban & Regional Studies*, Vol. 9 Issue 1, p. 37 – 39.
- Czerny, Mirosława, A. Czerny (2006) “Forty years of the shaping of regions under the communist system”; en M. Czerny ed.; *Poland in the Geographical Centre of Europe: Political, Social and Economic Consequences*. New York: Nova Science
- (2002) “The Challenge of Spatial Reorganization in a Peripheral Polish Region”. *European Urban & Regional Studies*, Vol. 9 Issue 1, p. 60 – 73
- Czerny Mirosława, K. Gut (2003) “El patrimonio como factor estimulador de la economía local y regional”; en F. Carreño M., R.M. Sánchez N., M. Czerny (coord.): *Ajuste regional ante la globalización: el territorio como factor de desarrollo*. Toluca, México: FAPUR, UAEM
- Domański, R. (2002) *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: PWN
- Haggett, P. (2000) *Geography: A global synthesis*. Harlow: Prentice Hall
- Kukliński, A. (1984) *Gospodarka przestrzenna Polski, Studia diagnostyczne i rekonstrukcyjne. En: Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza i rekonstrukcja*. Wrocław: Wszecznica Polskiej Akademii Nauk, Ossolineum
- Lange, Oskar (1965) *Introducción a la Economía Cibernética*. México: Siglo XXI
- Malisz, B. (1996) *O ład przestrzenny: wspomnienia naukowca i urbanisty*. Warszawa: Centrum Upowszechniania Nauki, PAN
- Węclawowicz, G., J.Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli, P. Śleszyński (2006) „
- Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku. Monografie, 6 IGIPIZ PAN, Warszawa.
- Wnuk-Lipiński E., M. Ziółkowski (red.). (2001) *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN

Derechos humanos: nuevos desafíos para la gobernanza global

Intervención Humanitaria y la Justicia Transicional, consideraciones éticas y políticas ante la transnacionalización del discurso de los Derechos Humanos

Sandro Jiménez*

Presentación de la discusión

En algunas de mis reflexiones previas¹ he anotado cómo en un mundo donde la guerra y la crueldad de muchas de sus prácticas tienen mayor prevalencia que nunca, es apenas necesario preguntar ¿qué papel está jugando el humanitarismo contemporáneo en la gestión de los conflictos que más aportan víctimas y violaciones a los principios y derechos que las corrientes humanitaristas defienden?

Una necesaria aclaración respecto a la pregunta, la interrogación por el papel del humanitarismo no es solo en tanto programa político, burocrático, sino también conceptual. De allí que la pregunta incorpore la necesaria reflexión sobre el repertorio de conceptos en los que se edifica la acción humanitaria y donde esta a su vez encuentra sus límites. Weissman (2004: 19) se plantea ¿cuál ha sido la verdadera reacción internacional ante las más serias crisis humanitarias de los últimos cinco años? Esta pregunta tiene especial relevancia después de muchas y connotadas experiencias de cooperación internacional en crisis humanitarias, dentro

* Doctrinante en Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Magíster en Desarrollo Social y Director del Grupo de Investigación del Desarrollo Social, GIDES, Universidad de San Buenaventura Cartagena Colombia.

1 Estos, entre otros aparte se discuten en Jiménez, S (2006). Cooperación Internacional y Desplazamiento Forzado. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Universidad de San Buenaventura de Cartagena.

de las denominadas “emergencias complejas”². Experiencias que, en muchos de los casos, no dejan un balance favorable en términos de la defensa y protección de los millones de víctimas de conflictos como los de África subsahariana, los Balcanes, Asia continental y oceánica y, por supuesto, Colombia.

En contravía a la actitud de soslayar la existencia del conflicto, para usar la noción apolítica de “emergencia compleja”; Jean-Hervé Bradol plantea que, si la ayuda humanitaria se ocupa, en primer lugar, de aquellos cuyo derecho a la vida está en cuestión, ésta topa con la indiferencia o la hostilidad de otros; más aún, cuando se ocupa de aquellos a quienes se les roba la vida mediante la violencia o privaciones extremas. En consecuencia, si la acción humanitaria quiere ser coherente, inevitablemente chocará con el orden establecido, en la medida que ésta pone de manifiesto la obligación de trascender el análisis de las necesidades materiales y desvela procesos discriminatorios que causan víctimas y que impiden la puesta en marcha de mecanismos eficaces de protección y de asistencia (Weissman, 2004:21).

Claro está que lo anterior se encuentra apenas a modo de declaración o aspiración, pues, la humanización de los conflictos no se acompaña de su correlato: *la exigibilidad de justicia y restitución de los derechos de las víctimas*, proceso en el cual se produce una auténtica devaluación de conceptos y valores para que el consumidor compasivo –donante de recursos de asistencia humanitaria–, se sienta satisfecho y realizado con este nivel emocional, sin exigir justicia ni buscar mayor conocimiento de cuanto ocurre, ni distinguir entre el significado de una guerra y una catástrofe natural (Fisas, 2004:79).

Más allá de estos llamados de atención, lo que se está poniendo en juego es el peso y valor político de la ayuda humanitaria. En un período reciente, se ha dado la recuperación del activismo humanitario internacional tras las crisis de desatención y sus efectos en conflictos como el de

2 Forsythe (2000:179) se refiere al concepto “emergencia compleja” como aquel término impreciso para aludir a situaciones en donde las autoridades formales o regulares niegan la existencia de un conflicto armado dentro del marco del derecho internacional, pero en donde, a pesar de ello, los civiles se encuentran en gran necesidad y el orden público se encuentra alterado.

Argelia, Colombia, Chechenia y República del Congo. Dicha desatención surgió de no considerar como cuestión política del orden internacional a la violencia padecida por dichas poblaciones, en donde las partes en combate podían desplegarse sin restricciones al uso de la fuerza o el sacrificio de no combatientes.

Una de las razones de esta invisibilización de conflictos internos de larga duración, es la transnacionalización del mercado de protección de víctimas y la transmutación de la ética humanitarista hacia la geopolítica de los intereses de los poderes globales. En términos de Shaw (1999:219), los conflictos que obtienen rápida visibilidad son aquellos que tocan los intereses directos de los super poderes. En ese sentido, la importancia de las crisis humanitarias deviene del peso específico de los intereses económicos y geoestratégicos de la globoeconomía.

Se supondría que la acción humanitaria, entendida como acción siempre transitoria y comprometida con el tratamiento político del conflicto que está a la base de la propia emergencia, es la necesidad de vincularse a la solución de los problemas de fondo y no apenas tratar lo sintomático. El reto radica en superar la discriminación e invisibilización de las víctimas, para entrar a reconocer, a tiempo, todas las situaciones de crisis humanitarias dado que, algo común a todas, cada aplazamiento y negación del acompañamiento humanitario es una garantía del aumento exponencial de víctimas.

En síntesis, la crisis de las intervenciones con propósitos humanitarios, atraviesa por la necesaria resistencia y lucha contra la multitud de engranajes, que según Jean-Hervé Bradol (2004:33), impiden que cientos de miles de personas, cada año, reciban la ayuda que necesitan para salvar sus vidas. Entre esos engranajes tenemos: el económico, el acceso a los fondos públicos para las agencias de ayuda; el ideológico, la atracción de una hipotética moral universal; el burocrático, la defensa de los intereses creados y la subcultura de los sistemas de ayuda.

Es indudable reconocer que tanto la ayuda humanitaria de emergencia, como la ayuda al desarrollo –ambas entendidas en el sentido de solidaridad universal– son necesarias en determinados momentos para las sociedades que se ven envueltas en algún tipo de crisis. Pero tanto la una como la otra no son, ni pueden ser, más que eso, complementos a otros

esfuerzos políticos, económicos y sociales y, especialmente, a aquellos que se producen al interior de las sociedades afectadas. La ayuda de emergencia, a pesar de ser necesaria, no puede alterar el rumbo fundamental de un conflicto, así como la ayuda al desarrollo no podrá nunca suplir las medidas estructurales que tienen la capacidad de terminar con el subdesarrollo y la miseria (Fisas, 2004:98).

Fisas (2004) recuerda que la acción humanitaria no es nada sin acción política y sin una idea de justicia. En ese sentido pasaremos a plantear qué implicaciones tiene la intervención de la ayuda en crisis humanitarias respecto a la protección de derechos fundamentales; a través de dos ejes de discusión: las implicaciones éticas de la intervención humanitaria en la emergencia, tanto en las crisis durante el conflicto, como en los procesos de transición al posconflicto y la reparación de los daños en las víctimas, y los límites y alcances de la noción de sociedad civil global.

Crisis y supuestos de la discusión ética en intervención humanitaria

Si bien, alrededor de esta discusión convergen muchas reflexiones, escuelas y autores, en este ensayo nos concentraremos en poner en tensión las visiones y su desarrollo dentro de la discusión de las justificaciones morales para la acción humanitaria, al tiempo que continuamos discusiones sobre el estatus conceptual y político del propio discurso de los derechos humanos.

El primer gran contraste o tensión en esta discusión es la base conceptual sobre la cual se parte para edificar el discurso del humanitarismo. Dos posturas se encuentran y contraponen: La primera, que le apuesta a una noción de la ética como la acción en concordancia con algún tipo de principio moral; y la segunda, que asume una noción no idealista, no nacionalista de lo ético en lo que Hoffmann (1981: 189) denomina la ética aplicada, o que en otra interpretación se puede asumir como la ética desde la práctica.

Así, la idea de un principio moral supone la existencia de un algo “antes de”, previo al sujeto y a la acción colectiva, una condición *a priori*. Esta posición coincide con la visión de las tendencias realistas que defienden

la existencia de lo real (de una ley natural) en el espacio de la interacción humana (en términos de Arendt, de acción no mediada, ni por la sobrevivencia, ni por los objetos), y que en tanto tal, tales principios se entenderán de alcance y validez universal. La otra posición, la de la ética aplicada, o la de la ética en la práctica (el pragmatismo) desestima la existencia de normas preexistentes a la acción y la interacción concreta. En ese sentido, se asumen los criterios morales como procesos de construcción sobre las prácticas sociales concretas. Para no atraparnos en las discusiones dicotómicas en donde se asume una y otra postura, y mejor dedicarnos a explorar los límites de posibilidades de cada concepción sobre un tópico concreto, paso a discutir estas diversas posiciones y sus contradicciones aplicadas a la atención de crisis humanitarias en Estados y sociedades que no se pueden caracterizar como ejemplos integrales de modernidad política.

Hoffmann (1981: 189) plantea la necesidad de acomodar la gran diversidad de valores existente en las sociedades del mundo, dentro de una acción moral en asuntos políticos internacionales (como los derechos humanos) que ponga en contraste tanto lo *cosmopolita* como lo *interestatal*. En términos de relaciones internacionales este autor define esta postura como el juego entre las normas morales y las realidades políticas.

Hasta este punto podemos advertir, entonces, una primera posible contradicción o tensión dada la coexistencia de enfoques en la discusión sobre el humanitarismo, pues, por un lado, los acuerdos internacionales sobre la protección de los derechos humanos, se conciben desde una perspectiva realista en los que estos principios, se asume que, operan como leyes naturales de alcance universal; y al mismo tiempo, la posibilidad de su realización queda abierta a las distintas probabilidades y limitaciones, desde las distintas prácticas y arreglos institucionales al resguardo de cada sociedad o Estado nacional; lo que contradice, a su vez, su aspiración de universalización.

Adicionalmente a esta aporía, aparecen las decisiones basadas en una cierta economía moral de los valores o principios sobre los cuales se plantea el discurso de los derechos humanos. Hoffmann (1981: 196) destaca las dificultades derivadas de una falsa coherencia en la acción humanitaria producida por el desequilibrio entre la economía de los valores, en donde

unos valores son sobredimensionados y priorizados por encima de otros. Este desbalance en la valoración de los principios éticos termina por generar la concentración de acciones o la visibilización de un tipo de problemáticas en detrimento de otras. Este es el caso en donde, por ejemplo, se asume que la atención de emergencia es la prioridad fundamental y se descuida los procesos de transición hacia la recuperación y el restablecimiento. El caso de la ayuda humanitaria en Colombia es un caso emblemático de ello, pues después de 15 años de asistencia de emergencia, aún no hay procesos coherentes de transición al restablecimiento; en esta lógica, una condición de excepción –la emergencia– se convierte en norma de acción.

Hoffmann explica esta situación debido a las dificultades propias de la transición de una concepción ética y conceptual realista, basada en el liberalismo nacionalista, hacia una aproximación cosmopolita y pragmatista, del mismo discurso de los derechos humanos cuando de política internacional se trata. Destaco tres de las razones que plantea este autor:

En primer lugar, el orden internacional no se puede asumir como extensión del orden nacional, pues en el primero no opera de igual forma la construcción de consensos sobre los valores éticos de la sociedad basadas en unas instituciones que se les reconoce autoridad en la defensa de dichos consensos. En segundo lugar, el carácter optativo de la aplicación del sistema de principios sobre los cuales se edifican los derechos humanos, hace que el orden internacional se debata entre los ejercicios de promoción–enforzamiento de los derechos humanos y la distribución de justicia; que en cualquier caso, su capacidad de acción siempre encuentra de por medio los límites que establecen la noción de soberanía y de no intervención que prima en la relación de la comunidad de naciones. En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, solo dos caminos aparecen como alternativas de salida ante las restricciones propias de la noción de nación soberana, estas son la de la coacción unilateral (solo ejecutada en el sentido del ejercicio de poder hegemónico de las potencias económico-militares) y la cooperación en la aplicación de medidas de tipo colectivo. (Hoffmann, 1981: 194 y 195)

Si bien los planteamientos de este autor, permiten trascender el debate apenas normativo donde se quedan muchas discusiones sobre las reflexio-

nes éticas en los asuntos referidos a los derechos humanos; sus argumentos encuentran su límite en la imposibilidad de desarrollar formas y arreglos institucionales que permitan construir un acercamiento conceptual entre la idea del Estado Global de Shaw y la acción concertada en la comunidad de naciones de Hoffman. Shaw, define esta tendencia como una nueva teoría global caracterizada por: 1. El énfasis en las relaciones sociales en vez de relaciones interestatales, en un contexto de mucho más amplio alcance en términos de las relaciones de política global. Esta política global está definida por una sociedad civil incrementalmente globalizada, dadas sus propias dinámicas económicas y culturales y no por los procesos interestatales. 2. Esta teoría global concibe a los Estados de manera diferente en los siguientes sentidos: El punto de partida son las relaciones globales y no las intraestatales, sobre todo cuando las instituciones estatales tienden a globalizarse en el mismo sentido. En este orden de ideas, la globalización no es algo que le sucede al Estado–Nación, en la consideración general sobre la reducción de poder económico y social; al contrario, este proceso se entiende como una serie de cambios en el poder estatal en donde éste es constituido y constituyente. Así, las estructuras estatales globales formadas, son causa y efecto de los desarrollos globales. 3. La crisis de la política global debe ser vista, no tanto como crisis de las relaciones interestatales, sino como una crisis global, que está estructurada por la interacción entre el Estado y la sociedad, y constituida por los medios masivos y otras instituciones de la denominada sociedad civil al tiempo que de los propios Estados. (Shaw, 1999: 230,231). La imposibilidad conceptual radica en que el desarrollo o fortalecimiento de una de las opciones lleva a la eliminación de la otra. En otras palabras, no es posible pensar que un conjunto de ideas universales, actuantes *a priori*, que solo pueden ser implementadas, coherentemente, bajo la idea de un Estado con autoridad Global centralizada, pueda existir sin destruir las nociones fundantes de Estado Nación (la soberanía y la no intervención). Al mismo tiempo, es difícil pensar que la construcción de acuerdos institucionales entre Estados nacionales con poder político militar asimétrico, en donde cada Estado nacional tiene discrecionalidad en las aplicaciones de los acuerdos en la comunidad internacional, pueda garantizar la implantación de unos principios de alcance universal.

El planteamiento anterior no es una negación de la posibilidad de los derechos humanos como campo de acción y de interacción ética, lo que plantea es la necesidad de mirar más allá de los arreglos normativos institucionales, sean estos desde la idea de un Estado Global o desde los acuerdos en una comunidad de naciones soberanas, para complementar estas miradas con el reconocimiento del papel de los sujetos –actores, a través de sus prácticas sociales, en lo que Frost denomina como prácticas internacionales– que en muchos casos, realmente, son expresiones locales puestas en la arena global.

El humanitarismo y las víctimas en conflictos armados internos: entre el estado de emergencia permanente y la repolitización del campo de los derechos humanos

En este segundo momento de análisis, se presentará, más abiertamente, la relación interdependiente, y al tiempo contradictoria, que se da cuando se encuentran las visiones cosmopolitas (el humanitarismo trasnacional) y nacionalistas (la defensa de la soberanía y del principio del no intervencionismo) en relación concreta a la gestión de conflictos armados internos. En este sentido, la discusión se moverá en dos niveles: en primer lugar, la presentación de las tensiones que supone la participación de las corrientes del humanitarismo de última generación, particularmente, en la atención a los ciudadanos víctimas de desplazamiento forzado como estrategia de guerra; y en segundo lugar, la discusión sobre el exilio interno de más de 3 millones de colombianos, en la cual la emergencia se asume como condición permanente y se configura en cuanto tal, la imagen de “campo de concentración” como horizonte político, no como experiencia histórica. Este concepto se asume con Agamben desde el punto de vista de su estructura jurídico-política y no de su carácter histórico, es decir, en lugar de deducir del campo de acontecimientos que tuvieron lugar en los sitios reconocidos públicamente como tales, este autor se plantea su abordaje desde otro marco interpretativo, para dar cuenta de las condiciones de posibilidad político-conceptual de este fenómeno. Campo de Concentración para este autor es la más significativa manifestación del

“estado de excepción”, que de ser esencialmente una suspensión temporal del orden jurídico, pasa a ser ahora un nuevo sustrato espacial (en mi discusión asumo más el carácter político de la categoría que su dimensión espacial), en que habita esa vida nuda (característica de la experiencia del exilio interno) que, de forma cada vez más evidente, ya no puede ser inscrita en el orden jurídico. La creciente desconexión entre el nacimiento (la vida nuda) y el Estado-nación, es el hecho nuevo de la política de nuestro tiempo y lo que llamamos “campo de concentración” es, precisamente, esa separación. A un orden jurídico sin localización (el estado de excepción, en el que la ley es suspendida, apelando a la incapacidad de hecho del Estado para proteger los derechos sin el Estado), corresponde ahora una localización sin orden jurídico (el campo de concentración como espacio permanente de excepción, la emergencia permanente como condición de existencia). El sistema político ya no ordena formas de vida y normas jurídicas en un espacio determinado, sino que alberga en su interior una localización dislocante que lo desborda, en el que pueden quedar incorporadas cualquier forma de vida y cualquier norma. El campo como localización dislocante es la matriz oculta de la política en la que todavía vivimos, la matriz que tenemos que aprender a reconocer a través de todas sus mutaciones. (Agamben, 2003:223). Esta condición se agudiza hacia el inicio de los años 90 del siglo XX, con el recrudecimiento del conflicto colombiano a niveles de degradación sin precedentes, la tragedia nacional, se acuña como patrimonio internacional y se convierte en tragedia humanitaria; y en igual sentido, en la nueva razón y motivo para que países, frentes de países, organizaciones multilaterales, agencias de cooperación, iglesias y en general la sociedad civil global y del cosmopolitismo, pusiera sus ojos, manos y recursos en Colombia.

Lo que esto supone en la protección o restitución de derechos con población en desplazamiento forzado, es que se reconoce que, en situación de emergencia, las tareas, funciones y capacidad de decisión debe acercarse al nivel institucional más bajo (el más cercano al ciudadano) en detrimento del más elevado. En concreto reconoce poder de decisión a la sede institucional más cercana al ciudadano respecto a los servicios y a las intervenciones que le competen directamente; que en ausencia de un Estado garante, el espacio será, teóricamente, llenado con el humanitaris-

mo transnacional, es decir, que la acción pública estatal se desplaza hacia la acción privada multilateral o no gubernamental.

Estas tensiones entre la moral cosmopolita occidental y la práctica real que generan los acuerdos del humanitarismo transnacional, obliga a reconocer que el Estado-nación se reduce, apenas, a otro actor en un escenario donde tiene que luchar por el equilibrio de fuerzas con el mercado y las organizaciones “sin finalidad lucrativa”, cada uno con sus propias agendas e intereses en contienda.

Este conflicto aparece como problemática abierta con los recursos provenientes de las entidades multilaterales y de los acuerdos binacionales; en estos casos, los agentes financiadores se asumen la prerrogativa de condicionar la utilización y la aplicación de determinadas acciones y estrategias en los programas de atención a víctimas del conflicto. Por su parte, la cooperación denominada “descentralizada y no gubernamental”, asume un aura de neutralidad discursiva que no se realiza en prácticas institucionales, pues, al fin y al cabo, la mayor parte de los recursos de este sector del humanitarismo transnacional, viene de los aportes de los contribuyentes de las naciones “ricas” donantes, que suelen tener cercanías fundamentales a las líneas de pensamiento ideológicas y programáticas que despliegan los Estados en el ejercicio de control de la soberanía externa frente a la soberanía interna de los países periféricos, o mejor leídos como Estados en la condición de “aún no”.

Para caracterizar mejor la situación anterior, una referencia empírica de la práctica cotidiana ejemplifica el debate en cuestión: un funcionario de un Estado con minúscula, elegido o nombrado –de las llamadas democracias liberales emergentes o en consolidación– define su actuación pública por la mezcla entre la aplicación de reformas institucionales, recomendadas por alguna entidad multilateral, y la articulación con la sociedad civil nacional e internacional; la negociación con las agencias internacionales de cooperación al desarrollo para financiar sus programas sociales y la aplicación eficiente de la reducción de la presencia del Estado en asuntos que pueden ser asumidos por el mercado empresarial o pseudo empresarial (las ONG’s).

Todo esto es lo que Aradhna Sharma y Akhil Gupta (2006:21) sintetizan como la acción estatal en el contexto global de la circulación del dis-

curso neoliberal definido por las ideas de buen gobierno, fortalecimiento de la sociedad civil, privatización y disminución de la intervención del Estado en las tareas redistributivas (ver Barry et al. 1996 en Sharma, A & Gupta, A ed., 2006; Ferguson y Gupta 2002; Paley 2002; Rose 1996. Citado por: Sharma y Gupta 2006: 21). La forma en que estos aspectos se manifiestan o afectan cada estructura estatal depende de múltiples variaciones a lo largo de los contextos postcoloniales y post-socialistas, así como de los contextos sociales y culturales en los que estas medidas se implementan. Lo que si es claro es que el neoliberalismo o en palabras de Rose (1996. Citado por: Sharma y Gupta 2006: 21) “el liberalismo de última generación” (advanced liberalism), está replanteando críticamente las representaciones, los contornos y los ámbitos de acción del Estado, y con él, las formas de gobierno y normatización de la vida social.

Un argumento central de cómo esta tendencia no debilita el Estado, sino que crea nuevas entidades que comparten espacio de acción autónoma al lado de los gobiernos, es la que plantea Rose (1996) cuando afirma que este proceso produce la proliferación de puntos o lugares de regulación y dominación que derivan en entidades autónomas que no hacen parte del aparato Estatal y que son guiadas por la lógica empresarial (Burchell 1996; Barry et al. 1996. Citado por: Sharma y Gupta 2006: 21). Rose define esto como el “gobierno en la distancia”, el cual involucra instituciones sociales como las ONG’s, escuelas, comunidades, e incluso individuos que son desplazados del centro del aparato estatal y le son asignadas responsabilidades que, de otra manera, y en épocas anteriores, solo eran de fuero estatal.

Lo que finalmente se pone en conflicto, son las propias fronteras de la acción autónoma del Estado, en donde éste entra a competir, ser subsidiado y en no menos de los casos, ser sustituido. En este sentido, Sharma y Gupta (2006:22) se refieren a esta nueva condición como la aparición de instituciones “cuasi autónomas” y “cuasi estatales”, tanto en el nivel supranacional como en el nivel subnacional. Este panorama es representado de diferentes, y poderosamente explicativas, formas como: la “de-gubernamentalización” del Estado (Barry et al. 1996: 11); la “des-estatalización” del gobierno (Rose, 1996: 56) y la gubernamentalización de la sociedad (Foucault, 1991:22).

Esta discusión cobra plena claridad dentro del debate de la gestión de conflictos armados internos, sobre todo respecto a la defensa de los derechos humanos. La discusión en este sentido, desarrollada por Sharma y Gupta (2006:23), destaca cómo el uso del lenguaje de los derechos humanos, como un instrumento tanto por parte del Estado como por parte de entidades no estatales, se plantea en una doble direccionalidad: por un lado, se usa para regular el comportamiento de determinados Estados-Nación, bajo las ideas liberales de justicia; y al mismo tiempo se usa como estrategia de resistencia antiestatal, cuando se privilegia la estructura de valores del cosmopolitismo contemporáneo que, se suponen, no deben subordinarse a los principios de soberanía cuando al discurso humanitario se refieren. En este mismo sentido, Sharma y Gupta (2006:24) destacan cómo las acciones relacionadas con los derechos humanos se configuran como un instrumento disciplinario que ayuda a expandir el poder gubernamental transnacionalmente, donde el poder hegemónico –del centro o del norte– es el que tiende a fortalecerse (Grewal 1998. Citado por: Sharma y Gupta 2006:24); pero al mismo tiempo, igual discurso es usado por muchas naciones marginales, al presentar muchas de sus demandas por ayuda a la superación de sus necesidades como un asunto de derechos humanos.

Retomando mi discusión para el caso de los conflictos armados internos y el desplazamiento forzado, el discurso del humanitarismo transnacional toma cuerpo a través de dos dominios específicos: la intervención humanitaria frente al fenómeno del desplazamiento interno forzado y la apertura de los procesos de justicia transicional. En este punto, me referiré a algunas preguntas relacionadas con el segundo aspecto: ¿cómo recuperar el espacio para la política dentro de la transición? ¿Cómo evitar que los mecanismos de justicia transicional se asuman como tecnologías políticas sin sujetos políticos y como proceso ahistórico, en otras palabras, evitar el modo quirúrgico de la política que se supone un ejercicio ascético y eminentemente tecnocrático?

Lo primero es partir del hecho de que paz y postconflicto no son lo mismo; y mucho menos que desarme –desmovilización– paz, sea una secuencia en donde uno es efecto del anterior. En otras palabras, el conflicto sin política se asume igual a postconflicto. En este sentido, es fun-

damental evitar lo que Palti resalta, refiriendo la circunstancia de que las construcciones intelectuales que se aducen para tratar de controlar –conocer en clave positivista– determinados fenómenos históricos, no responden en tanto tales, pues sus preceptos fueron construidos mediante modos ahistóricos de interrogación (Palti, 2007: 38³). Este es el caso de las herramientas de justicia transicional, que, a pesar de que casi todas se han desarrollado con base en la causística –posterior a la experiencia– de determinados casos, entre ellos, los emblemáticos de Sudáfrica, Ruanda y la antigua Yugoslavia, hoy dichos instrumentos se exportan desde multiplicidad de centros especializados, coaliciones de naciones o instituciones del cosmopolitismo global (la corte penal internacional, la corte interamericana de derechos humanos) sin consideraciones mayores por los contextos sociales y políticos donde se intenta construir la transición.

Un cierre parcial como invitación a un reto intelectual para las Ciencias Sociales

Después de tantos años de estudio, de política –como tecnología– frente a la experiencia cercana y cotidiana de la violencia, queda mucho por deconstruir, releer y relenguar. Si bien los temas aquí esbozados no alcanzan el nivel de profundidad que su complejidad amerita, si creo que queda abierta la agenda de investigación; en donde se pueda pensar los derechos humanos, no por la manera en que se imagina y representa, sino por aquello no imaginado ni representado; en donde la protección de las víctimas pase de las visiones epidemiológicas-patologizantes, al reconocimiento de estrategias y espacios sociales de permanente disputa y negociación, no de una hegemonía tecnocrática, sino de la recuperación de la política en los vacíos mismos de Estado del Derecho. Una agenda que incluya a los exiliados internos en el afuera de la excepción y en el adentro de la transición, de manera que se manifieste la posibilidad de salir de la crisis humanitaria como emergencia permanente. Para que, al final, con

38 Citando a Pocock (1989: 11) En: Politics, language, and time. Essays on Political Thought and History, Chicago, The University of Chicago Press.

todo y la transnacionalización de la gestión del conflicto y del post, la suma de actores internacionales no suponga la eliminación de los actores nacionales, pues la sustracción de la sociedad civil nacional es, a su vez, el límite político y conceptual de la sociedad civil cosmopolita. En pocas palabras, el llamado es por el regreso de la política a la agenda de los derechos humanos, y por una nueva agenda de las políticas humanitarias, como discusión –reflexión– acción, no como tecnología.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2003) *Homo Sacer, el poder soberano y la nuda vida*. Madrid: Pre-Textos
- Axelrod, Robert (1997) *Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton: Princeton University Press.
- Barry, Andrew, Thomas Osborne and Nikolas Rose. (1996) “Introduction. In Foucault and political reason: Liberalism, Neoliberalism, and rationalities of government”; en: Sharma, A & Gupta, A ed. (2006) *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell readers in anthropology. Blackwell publishing.
- Brown, Chris (2001) “Ethics, interests and foreign policy”; en Karen E. Smith and Margot Light (eds.), *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 15-32.
- Burchell, Graham. (1991) “Liberal government and techniques of self. Introduction. In Foucault and political reason: Liberalism, Neoliberalism, and rationalities of government”; en: Sharma, A & Gupta, A ed. (2006) *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell readers in anthropology. Blackwell publishing.
- Ferguson, James y Akhil Gupta. (2002) “Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist*” 29 (4): 981-1002; en Sharma, A & Gupta, A ed. (2006) *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell readers in anthropology: Blackwell publishing.
- Fisas, V. (2004). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria, Antrazyt, Unesco.

- Forsythe, David (2000) *Nongovernmental organizations and human rights, Human rights in international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frost, M. (1989). *Ethics in international relations: A constitutive theory*. USA: Cambridge University Press.
- Gupta, A ed. (2006) *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell readers in anthropology. Blackwell publishing.
- Hoffmann, Staley (1981) “An Ethics of World Order”; en *Duties Beyond Borders – On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*. Syracuse: Syracuse University Press, pp. 189-232.
- Jiménez, Sandro (2006) “La sistematización de experiencias sobre la participación de la cooperación internacional en la atención al desplazamiento forzado en Colombia. Compromisos éticos y rendición de cuentas”; en: *Investigación y desplazamiento forzado*. Bogotá: Red Nacional de Investigación en desplazamiento interno forzado –Redif– y Conciencias.
- Palti, Elías José (2007) “Lugares y no lugares de las ideas en América Latina”; en Palti, *El tiempo de la política: el siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Sharma, A & GUPTA, A ed. (2006) (s.f) *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell readers in anthropology. Blackwell publishing.
- Shaw, Martin (1999) *Global Voices: civil society and the media in global crisis*, in Tim Dunne y Nicholas Wheeler (eds.), *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weissman, F.(2004) *A la sombra de las guerras justas*. Barcelona: Icaria, Antrazyt, UNESCO.

La migración en contexto de globalización: desafíos estratégicos e implicaciones para los derechos humanos

Julie Massal*

Introducción

Esta ponencia se enmarca en la mesa Derechos Humanos y Relaciones Internacionales. Cabe enfatizar, a manera de introducción, la importancia de reflexionar sobre las representaciones frente a los derechos humanos y la importancia de tomarlos como un objeto de estudio desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Los derechos humanos se han convertido en un tema de la agenda de varios actores de las relaciones internacionales en la última década, aunque son, sobre todo, una preocupación de las ONGs, las organizaciones internacionales y nuevos actores sociales enfocados en la promoción de una sociedad civil global o internacional, pensada como un contrapoder frente al Estado, dotado del poder militar y político y al sector privado, dotado del poder económico (Florini, 2000). Las OI y la llamada sociedad civil internacional, por su parte, ejercen un poder moral o simbólico “blando”, sin capacidad de sanción, ni recursos suficientes para influir, realmente, en la definición del ejercicio del poder político, aunque las ONGs, por cierto muy diversas, al conformar redes transnacionales de defensa (Keck & Sikkink, 2000), puedan tener una influencia más o menos amplia y abierta en la definición del debate público y en la puesta en la agenda pública de algunas temáticas globales (protección del medio ambiente, respeto de los dere-

* Profesora, IEPRI, Universidad Nacional.

chos de las minorías étnicas o de las mujeres, etc.). La misma ONU aparece, sin embargo, bastante desprestigiada en cuanto a su capacidad de velar por la aplicación de la normativa internacional que ampara los derechos humanos (Buhner & Levenson, 2003).

En este contexto, muy brevemente reseñado, cabe plantearse cómo se pueden hacer respetar los derechos humanos, no solamente “vitales”, sino también los de segunda y tercera generación, en el contexto de la globalización. Los derechos humanos siguen apareciendo, a pesar de los múltiples textos que los amparan y valoran y de la aparente insistencia de los Estados-nación, en su promoción desde finales de la Segunda Guerra Mundial, y más aún desde el fin de la Guerra fría (Sousa Santos, 1997), como una preocupación ética de tercer orden: los gobernantes consideran que los derechos humanos no deben contradecir otras prioridades, como lo demuestran las políticas comerciales, los acuerdos de cooperación y las alianzas militares. En realidad la defensa de los derechos humanos aparece como una mera obligación dentro un discurso de política exterior, sin generar, realmente, una reflexión de fondo. Velar por los derechos humanos aparece, por tanto, como poco menos que un ideal ingenuo, idealista, como si su promoción y respeto no constituyeran un acto político sino un gesto humanitario o ético.

Quiero enfatizar dos puntos adicionales. En primer lugar, la necesidad de ampliar la reflexión teórica sobre el vínculo entre globalización (Ver Añón, J., 2003), migración y derechos humanos, que es el objetivo central de esta ponencia. En segundo lugar, la falta de estudios empíricos sobre procesos migratorios Sur-Sur que nos permitan entender mejor las tendencias de las relaciones internacionales Sur-Sur.

Es de destacar que aún no existe una reflexión teórica muy amplia o precisa sobre los derechos humanos en el contexto de la globalización, pese a una incipiente preocupación por el tema desde finales de la década del noventa. Los documentos recopilados, sin ser exhaustivos, carecen a menudo de formalización teórica y proceden en muchos casos de ONGs. Los textos mencionados aquí suelen ser enfocados en una perspectiva crítica frente a las relaciones Norte-Sur en el contexto de la globalización económica (Fariñas, 2000; Sousa Santos, 1997: 3-15; Varela, 2003). Estos autores plantean la paradoja según la cual los Estado-nación,

hoy en día, promueven los derechos humanos y la democracia pero se asientan sobre un modelo económico de corte neoliberal que convierte en un adorno a los derechos humanos, especialmente, los derechos económicos y sociales, al fundamentarse en un modelo de producción que genera desigualdades, pobreza, y obstáculos a la libre circulación de las personas, lo que imposibilita el acceso de los más pobres y marginados a los derechos conquistados por los pueblos de los países desarrollados. El modelo de globalización (que induce la desaparición de fronteras entre los Estados-nación para ciertos tipos de actividad económica, financiera y comercial más no para las personas) es descrito como generador de desigualdades norte-sur o de brechas y contradicciones internas en cada región o país, y, por tanto, se percibe como intrínsecamente contrario a la posibilidad misma de preservar y promover los derechos humanos (Ribotta, 2003).

Dichos textos parten de una visión de la globalización como un proceso económico y cultural de dominación de parte de los países desarrollados del Norte sobre los países del Sur (Sousa Santos, 1997), dominación promovida por la alianza entre Estado-nación, mercado y un conjunto de actores poco definido, que conllevaría un proceso de avasallamiento cultural o de occidentalización forzada. Es útil matizar esta percepción con el modelo propuesto por Saskia Sassen en las *Contrageografías de la globalización* (2003), porque si bien ella insiste en que el modelo neoliberal obedece a intereses del Estado-nación y del sector privado, su análisis de la relación Norte-Sur es más preciso y matizado. Sin duda, la relación norte-sur es central en el análisis de la migración en un contexto de globalización, y presentaré, más adelante, los elementos de reflexión más destacables de estos autores. Sin embargo, es preciso completar y matizar dicha reflexión con un análisis de las dinámicas Sur-Sur, tanto en términos teóricos como empíricos.

En esta ponencia pretendo esbozar una reflexión teórica respecto a los puntos mencionados. Se busca examinar los procesos migratorios, desde la perspectiva de su relación con la globalización (en qué consiste esta relación y cómo evoluciona), para evaluar cómo el contexto de globalización influye sobre los derechos humanos, especialmente, los de los grupos mas vulnerables: los migrantes y los refugiados. La ponencia examina, en

primer lugar, el modelo de políticas de control frente a las migraciones, de forma general, para determinar sus impactos sobre los derechos humanos de los migrantes y refugiados. De allí, en conclusión, plantea el marco teórico de la investigación que nos proponemos llevar adelante, para ser, esta ponencia, un avance aún preliminar para contextualizar y definir los objetivos de aquella investigación.

Las políticas de inmigración: control, integración, y situación de los derechos humanos

El análisis de las políticas migratorias implementadas desde los países del Norte hacia las migraciones procedentes del Sur es útil en la medida que permite develar los procesos políticos que conllevan la violación de los derechos humanos, pese a que estos estén amparados en una normativa internacional. Dichos procesos políticos deben ser analizados para ilustrar, en particular, dos puntos, que pueden ser de interés en el análisis de las migraciones en el contexto de globalización.

El primer punto se refiere a la articulación entre un marco normativo y políticas públicas nacionales e internacionales: allí es preciso evaluar, por un lado, cómo dichas políticas se armonizan con la normativa o al contrario contradicen el marco jurídico (nacional o regional: europeo, andino) y por qué ocurre esto; y, por otro lado, cabe determinar cómo la relación entre país receptor y país expulsor influye en la aplicación de la normativa y en la orientación de las políticas públicas. Este ejercicio permite entender tanto las tendencias de fondo como las aparentes incoherencias de la política migratoria de un determinado país (Pujadas, & Massal, 2002).

El segundo punto tiene que ver con la relación entre migración y globalización. Dicha relación, que se analizará en la segunda parte, puede ser abarcada desde la dimensión económica de la globalización para evaluar cómo la migración Sur-Norte influye sobre ella, o desde la dimensión política y cultural, para entender cómo las políticas de asimilación (modelo francés) o de segregación cultural (modelo anglosajón) de la sociedad receptora se vinculan, nuevamente, con la historia de la relación bilateral entre país receptor y expulsor. Lo ideal es combinar el análisis de las di-

mensiones económica, política y cultural, como lo sugiere la antropóloga Saskia Sassen (2003). Esto requiere, a nivel metodológico, de un amplio proceso de investigación empírica.

En esta primera parte de la ponencia, quiero resaltar cómo el modelo de control migratorio Norte-Sur genera un conjunto de violaciones a los derechos humanos, que contradicen, no solo la normativa internacional sino también la calidad de estado de derecho de las sociedades europeas (en cuanto a la evidencia empírica, haremos referencia a Francia y España). Por tanto, analizo, brevemente, el modelo de control migratorio y algunos factores de su fracaso, así como sus impactos en los derechos humanos.

El modelo de control migratorio

El modelo de control migratorio (usualmente, el de los países del Norte, frente a las migraciones procedentes del Sur, aunque países del Sur lo apliquen también entre ellos), analizado desde una perspectiva de políticas públicas, se compone, por un lado, de toda la normativa jurídica que define las herramientas de control, y, por otro lado, de las políticas públicas que determinan los medios, recursos, orientación y programación de las acciones por emprender. Sin embargo, dichas políticas públicas, que se implementan desde varios ministerios, oficinas e instancias, suelen carecer de cohesión e incluso pueden parecer contradictorias entre sí. Existe, a menudo, una falta de diseño y planificación de las mismas. Por lo que definir “una política migratoria” no resulta nada fácil.

Dichas políticas públicas que componen el modelo de control, se pueden agrupar en cinco categorías, según la clasificación propuesta por la Asociación América España, Solidaridad y Cooperación (AESCO, 2006), en una reciente ponencia, al realizar un examen, enfocado en el caso español, de este modelo de control migratorio:

- Políticas de acceso al destino (control de la entrada)
- Políticas referidas a evitar la migración en el país de origen (desestimular la emigración)

- Políticas de impacto o repercusión en el país de destino (costo económico y social, aportes, efectos socioculturales)
- Políticas internacionales (bi o multilaterales) para ordenar las relaciones entre Estados (por ejemplo: acuerdos de retorno voluntario, convenios bilaterales de cooperación que incluyen impactos sobre la migración, convenios migratorios bilaterales como los firmados por España a inicios de la actual década con varios países; convenios que regulen temas de protección laboral y seguridad social de los inmigrantes).
- Políticas relativas a la integración cultural y la pedagogía social que hay que emprender para facilitar la aceptación de la sociedad receptora, ante el hecho migratorio.

Podemos resaltar algunos elementos generales, para no repetir lo dicho en aquella ponencia, por cierto muy estimulante y de rico contenido, que no solo analiza el modelo vigente sino que, también, propone un modelo alternativo llamado de “estimulación positiva”, basado en un giro conceptual y práctico en los cinco tipos de políticas. Son tres los grandes objetivos del modelo de control migratorio hoy vigente, en torno a la inmigración legal, a la inmigración ilegal y al asilo.

En primer lugar, las políticas migratorias de los países del norte (Ver Añón, J., 2003) pretenden tener un fuerte énfasis en el control de los flujos migratorios regulares, al restringir la entrada legal. Esto se hace de diferentes maneras. Por ejemplo, se pretende limitar el reagrupamiento familiar, condicionándolo al nivel de recursos y tipo de vivienda de la que dispone la familia en la sociedad receptora (esta tendencia es marcada en las leyes de 2003 y 2006 en Francia). Esta actitud restrictiva, aunque contraria a los derechos de libre circulación y a vivir en familia, reconocidos en distintos textos internacionales (en particular, los pactos de 1966: el de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos y sociales), ha pretendido sustentarse y legitimarse, en Francia, en un debate político respecto a las condiciones de vida, en especial el tipo de vivienda, de los inmigrantes. La oportunidad para incentivar este “debate” apareció en

noviembre de 2005 cuando ocurrieron las “revueltas” protagonizadas por los jóvenes descendientes (hijos o nietos) de los inmigrantes en las grandes ciudades y periferias urbanas de Francia. Esta insistencia en la “insalubridad de la vivienda” de los inmigrantes, lejos de generar un debate sobre el Estado o la carencia de vivienda social en Francia, como uno podría haber esperado, ingenuamente, redundó en una polémica sobre el “fracaso de la integración” de los inmigrantes, que “viven hacinados”. Sin embargo, no hubo un debate político permanente, claro, preciso y desapasionado al respecto, sino tan solo un conjunto de polémicas donde se intercambiaron opiniones, poco informadas, en el mejor de los casos, o incluso estereotipos típicos de la época colonial.

Para restringir la entrada legal, otra opción consiste en seleccionar la inmigración de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo, como lo demuestra la política de contingentes puesta en vigencia en España desde 1993, que otorga el control del flujo migratorio al Ministerio de trabajo y al sector empresarial (Pujadas y Massal, 2002). También se suele sujetar el flujo migratorio a criterios demográficos de acuerdo a las características de la sociedad receptora (por ejemplo, se acoge parejas jóvenes con hijos para luchar contra el envejecimiento de la población, como en ciertas regiones de España) (Ver Morice, A., 2001).

El caso español muestra cómo se restringe el acceso a la regularización incluso para el inmigrante legal. En efecto, se observa un cierre del régimen general de regularización debido a la circular 1/2000 (11 de enero de 2002), publicada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. De ahora en adelante, el único proceso de regularización es el basado en la política de contingentes o cupos. Pero, de acuerdo con el artículo 65.8 del Real Decreto 864/2001, este proceso de regularización de trabajadores llamados a formar parte del contingente sólo se dirige a extranjeros “que no se hallen, ni sean residentes en territorio español”, lo que implica, concretamente, que todos los migrantes presentes en España, una vez que pierdan el contrato de trabajo y el permiso correspondiente, ya no pueden conseguir la residencia sin salir de España. Se les cierran todas las vías incluso a los que entraron y estuvieron, legalmente, en España. Esto induce un aumento de situaciones de irregularidad imposibles de solucionar, el paso de la regularidad a la irregularidad que es un resultado de la normativa.

En segundo lugar, se pregona la lucha contra la inmigración irregular, pero dicha lucha implica un conjunto de acciones diversas, en las que falta todavía una mejor coordinación y una mayor corresponsabilidad de parte de los países “expulsores” y de los “receptores” (AESCO, 2006). Un aspecto adicional, que se debe tomar en cuenta, es que el incremento del control a la entrada, induce a los que entran legalmente a quedarse ilegalmente (por ejemplo, los turistas cuya visa se expire). Así, la inmigración legal puede convertirse en ilegal: los inmigrantes que logran entrar hacen hasta lo imposible para quedarse, dada la dificultad y el costo de entrar a la “fortaleza europea”, especialmente desde las costas de Marruecos o desde las rutas marítimas que salen de África y pasan por las Islas Canarias; de la misma manera se dificulta, cada vez más, la entrada a Estados Unidos, que ha puesto en marcha la construcción de un muro en la frontera con México, en 2006.

En tercer lugar, un objetivo del modelo de control es restringir el acceso al derecho de asilo, al volver más estrictos los requisitos, aunque la política de cada país receptor puede ser más abierta a refugiados o solicitantes de asilo procedentes de ciertos países que de otros. En Francia, el informe de actividad del año 2006 de la Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apatriados (OFPRA), que gestiona la política gubernamental de asilo, demuestra que hubo una disminución de la demanda de asilo en comparación con 2005, en la mayoría de los países europeos, una tendencia ya observable en 2004 (OFPRA, 2006). Las razones de la disminución de la demanda, según la OFPRA, son, básicamente, tres: la evolución de la naturaleza de los conflictos (hay cada vez más guerras civiles que interestatales, por lo que se recurre más al asilo interno que al internacional); una mejor respuesta de la comunidad internacional (que logra la estabilización de las poblaciones en su país natal o en países vecinos del Sur), y una mejora de los sistemas políticos en ciertos países, hacia una mayor democratización (OFPRA, 2006). Esos puntos, apenas mencionados y sin fundamento analítico, expresan, de hecho, una perspectiva muy europeo-centrista, y no permiten dimensionar la situación de los refugiados en y entre países del Sur. En contraste, el informe del ACNUR de 2007 enfatiza que el 90% de los refugiados viven en países en vía de desarrollo (ACNUR, 2006: 70).

Además, la OFPRA olvida destacar que en Europa, la política de asilo se ha vuelto cada vez más restrictiva, debido en parte a la legislación europea y en parte a las normativas y políticas nacionales cada vez más recelosas (Ver: Vihtol, W., 1999 y 2002; Ribs y Henry., 2007). Por ejemplo, para desanimar solicitantes de asilo de países considerados seguros, Francia introdujo en 2003, en su marco normativo, la noción de país de origen seguro; estableció una lista evolutiva de países cuyos miembros, al solicitar asilo, tienen menos oportunidades de conseguirlo y en caso de ser así, de todas maneras, no pueden beneficiarse de ningún tipo de ayuda financiera.

Ante este panorama, podemos hablar de un fracaso rotundo del modelo de control migratorio vigente, un fracaso analizado de manera pormenorizada por AESCO, cuyas conclusiones compartimos en su mayoría (AESCO, 2006:6-7; 20 y ss). Por un lado, no disminuye la inmigración irregular, al no enfrentar, realmente, el problema del coyoterismo, y al no sancionar con suficiente convicción y eficacia a los empresarios que usan mano de obra indocumentada, porque dicha mano de obra, indefensa y más barata, es funcional al modelo neoliberal (Pujadas y Massal, 2002; AESCO, 2006: 6-7); lo que expone a los inmigrantes que llegan o caen en una situación de irregularidad a ser explotados laboralmente y marginados social y económicamente. Por otra parte, inmigrar de forma legal se vuelve cada vez más complejo y no garantiza el acceso a los procesos de regularización o a los de reagrupación familiar, ni siquiera para los que se ciñen a toda la normativa. Por último, un fenómeno resaltado por ACNUR (2007), constituye tal vez uno de los mayores fracasos de la políticas implementadas: la tolerancia disminuye hacia los inmigrantes y los “extranjeros” en general, por falta de políticas de integración efectiva y de pedagogía social, o, incluso, de información a la población de la sociedad de acogida sobre los refugiados y los inmigrantes. Esto, a su vez, impacta en los derechos humanos.

Por tanto, se debe repensar tanto las políticas de inmigración como de asilo. La necesidad de plantear un nuevo modelo de control migratorio se hace patente ante los efectos perversos de la propia legislación cuando esta imposibilita los procesos de regularización (pero también de expulsión) de, cada vez más, numerosas categorías de población, dejándolas de

manera indefinida en un *no man's land* jurídico, que acarrea la privación de sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos, y propicia la vulnerabilidad más absoluta frente a las autoridades migratorias y a los empleadores; porque, como lo demuestra AESCO, se genera un círculo vicioso que impide la reforma del modelo y amplía, cada vez más, sus efectos perversos en todo los ámbitos (AESCO, 2006).

Impactos sobre derechos humanos

De hecho, la vulnerabilidad es, tal vez, la característica más notoria, no solo del inmigrante puesto en una situación de irregularidad insalvable por la misma normativa (y hay muchos ejemplos de ello), sino en general, del migrante documentado, del migrante indocumentado y del solicitante de asilo, aunque en grados distintos. Una evaluación de las circunstancias que propician o evidencian dicha inestabilidad, precariedad o vulnerabilidad, demuestra la violación sistemática de todos los derechos humanos de la que padecen estos grupos de población.

Así se pueden censar violaciones en las situaciones siguientes, para inmigrantes documentados e indocumentados (AESCO, 2006) y solicitantes de asilo en la frontera (ACNUR, 2007):

- a Situaciones referidas al acceso: indefinición de las normas de protección o no respeto de las mismas; prácticas violadoras de derechos humanos en todas las etapas del viaje, especialmente, al restringir el derecho de salida el país (al exigir un permiso de salida, como en Ecuador), el derecho de circulación, el derecho de reagrupamiento familiar; prácticas y actitudes abusivas y arbitrarias de los funcionarios migratorios.
- b Situaciones referidas a la entrada en frontera, ya llegados: falta de aplicabilidad de derecho de recurso, de asistencia jurídica, y de información en idioma natal (especialmente en los centros de retención administrativa); trato irrespetuoso, irrespeto de la normativa, arbitrariedad.

- c Situaciones referidas a la instalación: amenaza constante de la expulsión, lo que obliga a esconderse (indocumentados), irrespeto a las normas (por ejemplo, se encierran menores de edad indocumentados, como ocurrió en Bélgica recientemente con una mujer y su hija, ecuatorianas), maltrato en instancias jurídicas, vulnerabilidad laboral, económica y social (sobre todo, pero no solo para el indocumentado, en particular para las mujeres indocumentadas que trabajan de “internas” o empleadas domésticas alojadas en casa del patrón); segregación o discriminación, racismo y mala aceptación social.

Todas las etapas del proceso migratorio evidencian la violación de distintos derechos que están en principio amparados en normativas internacionales de las Naciones Unidas, en particular el pacto internacional de derechos civiles y políticos y el pacto de derechos económicos y sociales, ambos de 1966. Una situación, más opaca aún, se describe en cuanto a las prácticas judiciales frente a la inmigración irregular, que contradicen los principios democráticos básicos del estado de derecho, y donde el poder arbitrario administrativo (o sea el gobierno) aniquila la figura del magistrado (Salas, 2003: 78-88).

A estas violaciones sistemáticas y flagrantes, pero también opacas y calladas, a los derechos humanos, se añade la discriminación y la xenofobia creciente. De la ignorancia y la desconfianza, pero también de los estereotipos manejados por la sociedad en función de sus historia con el país de origen de los migrantes o refugiados, y de los miedos activados por políticos, académicos o medios de comunicación, nace un recrudescimiento del racismo y la xenofobia, como lo demuestra la situación de los marroquíes en España, después de los acontecimientos de El Ejido en febrero de 2000 (Forum Civique Européen, 2001). Allí interviene la relación del país receptor con el país de origen, puesto que los estigmas construidos varían de acuerdo a la historia de la relación entre país acogedor y país expulsor, y de acuerdo al contexto político nacional e internacional. Es así como, en España, se genera un estigma –plasmado en ciertas normativas– hacia el migrante colombiano y ecuatoriano pero no frente al peruano o al argentino.

Este proceso de estigmatización está fundamentado en tres elementos básicos: 1) una desinformación de la sociedad acerca de las causas de la

migración; 2) un conjunto de discursos políticos acerca de la “capacidad de integración” del migrante, la cual sería variable de acuerdo a su cultura (léase religión, idioma, costumbres, idiosincrasia...); discursos por demás ambiguos y contradictorios en el tiempo, puesto que el que era bienvenido puede convertirse, en unos pocos meses, en el nuevo chivo expiatorio de todos los problemas de la sociedad de acogida (como se observa en el caso de los ecuatorianos en España entre 2001 y 2002, después de que un accidente en Murcia en enero de 2001, pusiera en evidencia la forma como el sector empresarial agrícola aprovecha la mano de obra ecuatoriana indocumentada (Pujadas y Massal, 2002) ; 3) la afirmación recurrente pero sin fundamento analítico (Ver Morice y De Rudder, 2000) que cada sociedad tendría de un “umbral de tolerancia” cuantitativo. Este proceso de estigmatización también fue analizado por Yann Moulier-Boutang, quien muestra “la criminalización de la migración internacional”(Moulier, 2000).

Julio Varela (2003) resalta el papel de la Academia para informar y concientizar a la sociedad civil a nivel nacional y mundial respecto a los derechos humanos de los migrantes y la necesidad de aceptarlos e integrarlos. Sin embargo, se puede observar que en Francia y en España, los académicos no están exentos de propiciar la xenofobia y el racismo, y no tiene mucho sentido hablar de la Academia de manera tan monolítica. Además, es notoria la dificultad para sensibilizar la opinión pública sobre dicha temática, y para convertir este apoyo en una acción solidaria activa; sobre todo, cuando se sanciona, cada vez más, dicho apoyo: por ejemplo, en Francia, se sanciona a los que reciben un indocumentado en su casa, se dificulta el procedimiento de acogida de los inmigrantes regulares y en 2006 el ex Ministro del Interior N. Sarkozy propuso incluir en un fichero (ELOI) tanto los migrantes irregulares detenidos como las personas que los visitan en los centros de retención administrativa. El proyecto fue objetado por el Consejo constitucional por vicio de forma.

Por lo general, tanto los discursos políticos como las políticas implementadas frente al tema migratorio tienen como objetivo, o bien, invisibilizar los migrantes y los motivos de su migración, o bien, estigmatizarlos y convertirlos en una nueva “amenaza” para la estabilidad política, económica y social de los países del Norte. Estos discursos mencionan al flujo

masivo de refugiados de inmigrantes (sin jamás tomar en cuenta sus estatus, situaciones y vivencias distintos), aunque la mayoría de los flujos se den entre países del Sur (ACNUR, 2006; OFPRA, 2006). La llamada “securitización” de las relaciones internacionales conduce a percibir, indistintamente, al migrante y al refugiado como una amenaza para la seguridad y la estabilidad, para la prosperidad económica o para la identidad cultural de la sociedad receptora. Poco o nada se dice acerca de la falta de seguridad de la que padecen los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, al huir de conflictos, internos o internacionales, y tratar de escapar de la violencia física de grupos armados, pero también del hambre o de la ausencia de un futuro en su propio país. El refugiado, víctima de la guerra, se ha convertido en la nueva amenaza; la migración está definida como un “riesgo internacional”.

En síntesis, el modelo de control vigente está enfocado en las políticas de acceso y en el control del flujo migratorio y de la inmigración ilegal. En el marco normativo, se prioriza las políticas de visado, cupos de entrada y acuerdos de repatriación (acuerdos de “retorno voluntario) o expulsión, y los esfuerzos de retención administrativa, en fin, todo lo relacionado al “orden público”. En cuanto a las políticas públicas implementadas, se privilegia, pero de forma poco coherente y coordinada, las políticas de integración de corte asimilacionista (modelo francés) o segregacionista (modelo anglosajón), lo que, a su vez, depende de los modelos culturales de la sociedad receptora, así como de su visión de la alteridad cultural. Y poco o nada se hace en cuanto a políticas de pedagogía social; muy al contrario, se induce una discriminación y xenofobia cada vez más explícita.

Inmigración, globalización y derechos humanos

Frente al fracaso del modelo de control descrito y a sus impactos negativos sobre los derechos humanos, cabe preguntarse qué modelo de control

podría ser a la vez más eficiente, tanto para favorecer e incentivar una inmigración regular, que ya fue reconocida como necesaria para los países europeos (Ver: OCDE-SOPEMI, 2001), como para evitar la explotación social, económica y laboral de los candidatos a la emigración, tanto durante el viaje como en la sociedad de acogida. De esta manera, se podría replantear y colocar en el centro de este nuevo modelo migratorio, la importancia de los derechos humanos. Para redefinir el modelo de control migratorio, hace falta entender por qué, en el contexto de la globalización, la migración se percibe como un riesgo y una amenaza, por parte de los Estados, y luego definir un marco normativo que permita proteger mejor los derechos humanos.

Retos estratégicos, políticos y sociales de la migración internacional

Myron Weiner, mostraba en un artículo de 1992 (Weiner, 1992:91-126) cómo se vincula el tema de la migración con los retos de la estabilidad y seguridad. La tesis central es que la migración internacional se percibe como una amenaza para la estabilidad y la seguridad porque los movimientos migratorios pueden generar conflictos, o, al menos, antagonismos políticos, entre Estados.

El artículo pretende rehabilitar el análisis de las dimensiones políticas de la migración, en contra de los análisis tradicionales que enfocan solo su dimensión económica. El autor tiene una visión centrada en las relaciones internacionales entre Estados. Concluye que, gradualmente, las consideraciones estratégicas se han vuelto centrales en la gestión estatal de los flujos migratorios y de los retos migratorios. Considera que es necesario identificar: 1) por qué y en qué circunstancias un movimiento migratorio se percibe como una amenaza; 2) las diferentes formas de reaccionar de los Estados frente a un movimiento migratorio visto como amenazante.

Su principal aporte se refiere al primer punto, al insistir en la necesidad de analizar la forma como se construye, socialmente, la amenaza o como nace esa percepción de la migración, o de tal movimiento migratorio, como amenazante y al establecer una topología de las situaciones donde los movimientos migratorios se perciben como una amenaza: a)

aparece como un riesgo para las relaciones entre país expulsor y receptor ; b) una amenaza para el régimen político del país receptor ; c) una amenaza cultural (por ejemplo, sobre la identidad de la sociedad receptora: muestra de ello la desconfianza frente a los musulmanes, sobre todo después del 11-S, cuando se mezcla el miedo al terrorismo con el miedo al Islam) ; d) se percibe como una amenaza o un problema socio-económico (peso de su integración al mercado laboral, y costos de integración social) (Sole, 2001) ; e) cuando los migrantes se “utilizan” como rehenes del país receptor quien amenaza al país de origen : en este caso la amenaza es percibida por el país expulsor.

En cuanto al segundo punto, el autor muestra que la manera de reaccionar de un Estado frente a un movimiento migratorio, puede convertirse, ella misma, en factor de conflicto entre dos Estados. Existen, básicamente, tres tipos de respuestas frente a un flujo existente: a) incrementar la inmigración (en caso de que se recomiende hacerlo por consideraciones económicas, por las características del mercado laboral o criterios demográficos, como lo hizo la ONU para los países europeos, en el 2000); b) incrementar el control para restringir el acceso (esa respuesta corresponde al modelo migratorio analizado en la primera parte de la ponencia); c) controlar e identificar a los inmigrantes en el territorio de llegada (por ejemplo, al mejorar las medidas de identificación, como el pasaporte biométrico cada vez más difundido y en prueba en Europa; o armonizar la información sobre inmigrantes rechazados o detenidos en un país, por ejemplo, a través del sistema de información compartido de los países del Acuerdo Schengen).

Pero también existen estrategias para prevenir o evitar la inmigración: a) *pagar para no recibir*: por ejemplo mediante inversión en el país expulsor, política de co-desarrollo, ayuda al desarrollo, ayuda de emergencia humanitaria; b) *amenazar para no recibir*, mediante una diplomacia coercitiva, que restrinja la cooperación o la subordine al control de la emigración por parte del país expulsor; c) por último, un *Estado puede decidir el intervenir directa o indirectamente para modificar las condiciones que, a su modo de ver, generan el movimiento migratorio “amenazante”* o modificar la gestión del flujo si este se incrementa. Lo hace, por ejemplo, mediante el aumento del nivel de autoridad de las instancias que gestionan los

flujos migratorios y al modificar su manera de hacerlo, lo que demuestra cuánto ha subido el nivel de “amenaza” percibida y cuánta importancia se da al tema, así como la forma de enfocar el tema migratorio. Por ejemplo, es para destacar que, en Francia, la política migratoria estuvo siempre bajo el control del Ministerio del Interior hasta la creación en 2007 del *Ministerio de la Inmigración, la Integración, la Identidad y el Desarrollo*, en el gobierno de N. Sarkozy: el ex ministro del interior y actual presidente no solo ha intervenido mucho en el tema migratorio al redefinir el ministerio encargado de gestionar la inmigración, sino que modificó el enfoque conceptual, al promocionar una “inmigración escogida, no sufrida” (CIMADE, 2007). Estos cambios merecen un detenido análisis, que unos historiadores franceses ya han emprendido, en protesta por la forma cómo se ha vinculado en el título mismo del ministerio, la inmigración y la identidad nacional, dando a entender que la primera, amenaza la segunda.

Pero M. Weiner también subraya que es factible y probable que los países receptores incluso intervengan en los asuntos internos de los países expulsores, para modificar la situación que genera el flujo migratorio. Esto puede ocurrir cuando existe una manera de presionar al país expulsor. Dicho artículo pone en evidencia que *la percepción de una amenaza*, aunque resulte de un *proceso de construcción social* que cabe analizar empíricamente, tiene *efectos políticos reales*, al inducir a un Estado a actuar o intervenir en sus relaciones con el país expulsor o tratar incluso de modificar políticas internas del mismo, en otros ámbitos ajenos al tema migratorio, por lo que podrían ocurrir nuevos conflictos o motivos de descontento entre ambos. El tema migratorio, por ende, no se puede considerar aisladamente, porque está vinculado con consideraciones estratégicas, políticas, sociales, culturales y económicas más amplias, que involucran al menos dos Estados, y, generalmente, más en el contexto globalizado. Por tanto, el hecho mismo de que exista un movimiento migratorio se percibe como un riesgo para las relaciones internacionales, más aún si existen otros motivos de conflicto entre los países involucrados. De allí que, no se puede resolver el tema migratorio de manera independiente y tampoco se lo puede analizar sin tomar en cuenta los retos sociales, políticos y estratégicos que conlleva.

Globalización y migración: una relación estrecha.

Pero en realidad, el hecho migratorio tiene una relación mucho más profunda, intrínseca, con el proceso de la globalización. Dicho de otra manera, no solo existe una interdependencia entre migración y otros aspectos estratégicos, interdependencia acentuada por la globalización. Sino que, como lo demuestra Saskia Sassen, la migración juega un papel de fondo en la reproducción del modelo de globalización vigente.

Su argumentación se centra en la forma cómo la ciudad global simboliza el encuentro de las dinámicas económicas, políticas y culturales de la globalización. Como Cristiana Vega y Sandra Gil lo resaltan en su introducción al libro “Las contra geografías de la globalización”, Sassen realiza cuatro aportes:

1. Existe un nuevo modelo de crecimiento urbano que produce la ciudad global y una serie de circuitos transfronterizos, “producto de la articulación de las políticas económicas implementadas desde los centros de la economía mundial y que tienen una enorme influencia en los países en desarrollo.
2. Existe una concentración de las funciones de mando en la ciudad global, que genera el desarrollo de servicios avanzados en la producción de muy diversos sectores (financiero, jurídico, contable, etc.), junto a un sector manufacturero fragmentado.
3. Todos estos servicios son desarrollados por personas en situación de precariedad laboral y social, en particular mujeres e inmigrantes (de ambos sexos). Existe una creciente polarización social, y un proceso de *gentrificación* urbana.
4. El conjunto de actividades económicas se despliega ya no en el marco del Estado-nación sino en el ámbito global mientras el papel del Estado se modifica y se desvirtúa; en esa medida, Sassen habla de “desnacionalización”, pues el Estado “ajusta sus marcos normativos y su aparato burocrático a los ámbitos privados de regulación” (Sassen, 2003: 12-13).

De allí, el análisis del papel de la migración enfoca el hecho que la población inmigrante, precaria, dominada, indefensa y no representada ni política ni socialmente, juega un papel fundamental en el mantenimiento del modelo descrito anteriormente, porque las migraciones son inducidas o producidas por los países receptores que necesitan la mano de obra inmigrante, pero a la vez implementan políticas restrictivas (descritas en la primera parte de esta ponencia) que fragilizan el estatus de aquellas personas, y permite ejercer un control sobre ellas. Por tanto, como lo resalta Vega y Gil:

“Sassen encuentra conexiones sistémicas entre, por un lado, el crecimiento de los circuitos alternativos y el empobrecimiento de los países “en desarrollo”, y, por otro lado, la feminización de los circuitos transfronterizos y el impacto de ciertas políticas económicas en estos mismos países. Estos circuitos pueden ser ilegales, como el tráfico para la industria del sexo, o legales, como las remesas remitidas por los inmigrantes de los países empobrecidos. Pero son, en todo caso, componentes de la economía globalizada, al estar imbricados en algunas de las dinámicas que constituyen la globalización. Esto significa que la llamada economía sumergida o informal e incluso ilegal, no son una desviación o anomalía del sistema, sino, más bien, elementos estructurales del mismo. Por ende, la creciente desregulación y precarización de gran parte de los trabajadores asalariados convive y sustenta los empleos regulados, con salarios elevados y mayores derechos”.(Sassen, por Vega y Gil , 2003: 16).

Sin entrar a analizar esta perspectiva en todos sus detalles, por cierto muy ricos para alimentar amplios análisis, sí cabe recalcar el énfasis puesto en el vínculo entre el crecimiento de una mano de obra en situación irregular dedicada a la economía informal y los fundamentos o bases del modelo de la globalización. Más específicamente, Sassen observa cómo la estructura económica interna, y la posición ocupada por cada Estado en la economía mundial, determinan “intereses muy diversos que se reflejan en las políticas migratorias” (2003: 20). En efecto, el análisis del caso español muestra la manera en que la política de contingentes (vigente desde 1993) ha orientado la mano de obra hacia ciertas actividades y propiciado la feminización de la mano de obra: llegar por el contingente fue, para las mujeres que

venían a trabajar de internas, una de las visas mas rápidas de acceso a la regularización. Y las mujeres que vinieron a llenar estos contingentes proceden en su mayoría de América Latina (Perú, Ecuador, Colombia) y Filipinas. Sassen concluye que, lejos de representar una carga, estos trabajadores o, mejor dicho, estas trabajadoras, constituyen un pilar de la economía del país receptor, y una sustancial fuente de beneficios tanto para el Estado como para las empresas. Además de constituir también, mediante sus remesas, un sustento vital de la economía del país de origen.

Esta circunstancia tiene una relación muy clara con el tema de los derechos humanos en el contexto de la globalización. Esta mano de obra precarizada e indefensa, por supuesto, no se beneficia de derechos económicos, sociales, civiles y políticos equivalentes a los del personal asalariado (aunque éste también esté cada vez más debilitado), como tampoco el refugiado, desprovisto incluso de la protección de su propio país. Si bien la permanencia, por cierto plazo, de un indocumentado, en ciertos países, le permite acceder a una posible regularización (como en España, mediante el proceso de regularización por arraigo), esta posibilidad teórica se desvanece ante la dificultad de mantenerse suficiente tiempo en el país, sin ser expulsado o detenido, como señalamos en la primera parte.

Sassen realiza además una reflexión interesante, aunque no del todo desarrollada, sobre la relación entre ciudadanía, nación y derechos humanos. En el capítulo 4 de *Contra geografías de la globalización*, Sassen define la ciudad global como: “espacio estratégico económica y políticamente para reubicar la ciudadanía” (Sassen, 2003: 87-113). La ciudad global definida por Sassen se puede constituir en un espacio propicio para el ejercicio de nuevas formas de hacer política (que falta definir mejor), y aunque los desfavorecidos carecen de visibilidad y estén en una situación de precariedad laboral, social y económica, tienen oportunidades para organizarse. Sin embargo, falta completar su perspectiva con un análisis más amplio de la relación entre nacionalidad y ciudadanía, a nivel teórico.

Su aporte consiste en analizar las transformaciones de las condiciones en que se ejerce la ciudadanía, y, por tanto, cómo esto afecta la “institución de la ciudadanía” misma. Sassen aboga por la definición de una “ciudadanía desnacionalizada”, es decir, que se ve modificada en su esencia por las transformaciones del Estado y lo nacional: ya no se puede definir

la ciudadanía como intrínsecamente vinculada con el Estado-nación, aunque sigue ejerciéndose en parte dentro de dicho marco. Además, insiste en una definición de la ciudadanía como un conjunto de prácticas sociales, más que en el ámbito jurídico y legal, de la ciudadanía. Aunque mencione las modificaciones del andamiaje de derechos civiles (2003: 106) gracias a la puja de actores sociales en este sentido, el análisis no enfoca lo suficientemente, en mi concepto, el vínculo entre la modificación del marco normativo que define la ciudadanía y las transformaciones del Estado-nación, así como las implicaciones, para los inmigrantes o refugiados, del nuevo marco de ejercicio de la ciudadanía. También faltaría complementar dicho análisis conceptual con estudios empíricos de las estrategias de movilización de los inmigrantes indocumentados que pese a su situación de total vulnerabilidad, sí reivindican sus derechos ciudadanos (Ver Krueger, L., 2001). Esto, a su vez, conlleva una reflexión sobre el ejercicio de la ciudadanía fuera del país propio, para reivindicar derechos ciudadanos, tanto en el país de residencia como en el país de origen (derecho al voto por ejemplo).

Por supuesto, cabe analizar mucho más en detalle el rico aporte de Saskia Sassen en este tema y ampliar el marco analítico con autores que también reflexionan sobre las transformaciones del Estado-nación a raíz de la globalización, en la medida que se modifican las lealtades políticas y los sentimientos de pertenencia, así como las estrategias y los ámbitos de la lucha social y política (Strange, 2001; Assies, Calderón & Salman, 2001). Esto será objeto de un artículo futuro.

En esta segunda parte, planteamos, principalmente, dos puntos: primero, los retos estratégicos que conlleva el fenómeno migratorio, insistiendo en un análisis de los motivos por los que se lo puede percibir y construir como un riesgo y las respuestas estatales que esta percepción, socialmente construida, acarrea en términos de efectos políticos reales. Segundo, la relación intrínseca que la migración mantiene con el proceso de globalización, y las repercusiones que esto supone en términos de impactos sobre

los derechos humanos. De los aportes mencionados aquí, podemos inferir que el tema migratorio no se puede analizar de manera independiente sino que cabe integrarlo en un análisis del proceso de globalización, y vincularlo con el estudio de las relaciones internacionales, no solo entre Estados (como propone Weiner) sino entre un conjunto de actores sociales, políticos y económicos que influyen en las múltiples dinámicas de la globalización (Held et al., 2002).

Con base en estos avances preliminares, que resultan de nuestra aproximación al análisis de la migración en contexto de globalización, y de los desafíos en términos de respeto a los derechos humanos que plantean los procesos migratorios, queremos enfatizar, en la conclusión de esta ponencia, los objetivos teóricos y empíricos de nuestra investigación.

Conclusión:

¿Cómo entender la migración dentro del contexto de globalización?

En la introducción, partimos de una pregunta simple: en el contexto actual de globalización, ¿cómo garantizar un mejor respeto a los derechos humanos, y lograr que ese respeto se reconozca como un acto político ineludible, no como un gesto ético o generoso? Es decir, cómo integrar, realmente, el respeto a los derechos humanos en la práctica política, cuando están en juego las relaciones internacionales entre dos o más Estados? De este punto de vista, el estudio de los procesos migratorios nos permite hacer un bosquejo de los obstáculos para lograr tal propósito. Un primer obstáculo reside en la percepción de la migración como un riesgo o una amenaza (con diferentes matices o motivos, resaltados por Weiner) que implica la generación potencial de conflictos entre dos Estados involucrados en un proceso migratorio: un país expulsor y un país receptor. Para contrarrestar dicho obstáculo, es necesario analizar el proceso de construcción social de la amenaza, y luego convencer a los actores involucrados de que dicha amenaza no es real. Esto constituye un amplio reto en sí.

Un segundo obstáculo, que se deriva del anterior, es que la respuesta del Estado que percibe una amenaza en un proceso migratorio puede conducir a implementar un modelo de control migratorio que afecta, negati-

vamente, los derechos humanos, sin lograr, no obstante, acabar con el flujo migratorio, como se mostró en la primera parte de la ponencia. Pero ante el fracaso de dicho modelo de control migratorio, ¿cuál es el modelo alternativo que hay que implementar, y que, además, permita proteger los derechos humanos?

Para contestar esta pregunta, es preciso hacer un análisis conceptual del proceso migratorio en el contexto de la globalización, entendiendo que la migración es una dimensión fundamental, intrínseca, del proceso de globalización actualmente vigente (Sassen, 2003). Dicho análisis lo permite entender mejor:

- Por qué los Estados implementan políticas restrictivas a un flujo migratorio que inducen y necesitan económica y socialmente (como en el caso de los países europeos) (Sassen, 2003: 20)
- Cómo estas políticas migratorias restrictivas obedecen a intereses de cada Estado-nación, en función de su inserción en la economía mundial y de su estructura económica interna (Sassen, 2003 : 21)
- Cómo las transformaciones del Estado-nación influyen sobre el marco del ejercicio de la ciudadanía y el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad.
- Cómo esto, a su vez, influye sobre las estrategias de reivindicación de la ciudadanía de parte de grupos vulnerables (inmigrantes y refugiados), y cómo dichas estrategias se han orientado hacia la reivindicación de derechos, tanto individuales (de segunda y tercera generación) como colectivos (en el caso de los pueblos autóctonos, que también han cuestionado, pero de manera distinta, el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad). Se modifica el acceso a la ciudadanía –debido a un contexto social, político y económico que cabe caracterizar y que Sassen describe como de “desnacionalización del Estado”–, y la relación entre acceder a la ciudadanía y acceder a la nacionalidad. Se puede reivindicar la ciudadanía sin que esta corresponda con una pertenencia nacional. En este sentido hace falta reflexionar sobre la forma en que

inmigrantes y refugiados, que no tienen una pertenencia nacional con el Estado de acogida, pueden acceder a la ciudadanía.

- Pero hace falta también analizar la forma en que el marco normativo y jurídico da espacio e incentivos (o al contrario restringe) a las estrategias de reivindicación de derechos y las prácticas de la ciudadanía, descritas por Sassen. Pese a todo, el marco normativo sigue definido en ámbito del Estado-nación y por un gobierno nacional, así como las políticas migratorias (dicho sea de paso, su difícil armonización en la UE demuestra la reticencia de los Estados en ceder o siquiera compartir soberanía en temas tan candentes como la definición de las condiciones de acceso a su territorio y estadía en el mismo). Por tanto, hay que vincular el análisis de las prácticas sociales y de la normativa jurídica, y evaluar su impacto conjunto en el acceso a la ciudadanía, dentro del Estado-nación, por individuos y grupos que no tienen ni reivindican la pertenencia nacional.
- Finalmente, hay que entender cómo el régimen de derechos humanos se ve impactado por estas evoluciones, pero también cómo el derecho internacional puede, o no, convertirse en recurso de movilización de los grupos vulnerables, no solo en un plano normativo o discursivo sino en las mismas prácticas de ejercicio de la ciudadanía (Balakishnan, 2005).

La investigación debe además documentar mucho mejor procesos migratorios Sur-Sur, en torno a las temáticas enunciadas, puesto que siguen siendo un objeto casi olvidado de los estudios sobre migración en todas las disciplinas.

Bibliografía

- ACNUR (2006), *La situación del refugiado en 2006*: www.acnur.org
- Añón, José (2003) “Políticas Migratorias de la Unión Europea y Migración Andina: las garantías de los derechos”, ponencia presentada en la Conferencia regional *Globalización, migración y derechos humanos*: Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Quito, Ecuador. Septiembre 16, 17 y 18 de 2003. Disponible (texto integral) en línea en Biblioteca Digital Andina, Universidad Andina Simón Bolívar: www.uasb.edu.ec
- Asociación América España, Solidaridad y Cooperación (AESCO COLOMBIA) (2006) “La migración como fenómeno propio de una globalización injusta”, ponencia presentada en el Foro *La migración como efecto de una globalización injusta*, 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 2006: www.aescoong.com
- Assies, Willem (2001) Calderón Marco Antonio, & Salman Ton, “Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina”: www.iig.pnud.org.
- Balakrishnan, Rajagopal (2005) *El derecho internacional desde abajo; el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*. Bogotá: ILSA
- Buhrer, Jean-Claude & Claude B. Levenson (2003) *L'ONU contre les droits de l'homme?*, Paris, Mille et une Nuits
- Ceballos, Marcela (2007) “Impacto de las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador en las relaciones interestatales de los dos países. Estudio de caso para el periodo 1996-2006”, Tesis de Maestría en Estudios Políticos, IEPRI, Universidad Nacional. (tesis en curso, realizada bajo mi dirección).
- “Dossier sobre poder global” (2007) *Análisis Político* IEPRI-Universidad Nacional, Bogotá, Agosto, n°61.
- Florini, Ann M. (ed.) (2000) *The third force. The rise of transnational civil society*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace
- CIMADE: *Boletín “Causas Comunes”*: “Ni subie, ni choisie: 75 propositions pour une politique d’immigration lucide et réfléchie”: www.cimade.org

- Fariñas Dulce, María José (2000) “Globalización, ciudadanía y derechos humanos”; en: Ribotta Silvina, *Globalización versus derechos humanos. ¿Pueden configurarse los derechos humanos como una estrategia emancipadora en el actual contexto de globalización neoliberal?* Disponible en el sitio de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos: http://www.derechos.net/cedhu/globaddhh_06_03.htm Consulta el 26-08-07
- Forum Civique European (2000) *El Ejido, terre de non droit* (Commission d’enquête internationale sur les évènements racistes de février 2000, en Andalousie), Limans.
- Grupo de Información y Apoyo a los Inmigrantes (GISTI, sigla en francés), “Controlar, vigilar y castigar: Análisis de la ley Sarkozy 2003-1119 del 26 de noviembre de 2003 relativa al control de la inmigración, a la estadia de extranjeros en Francia y a la nacionalidad” (cuarta edición), diciembre de 2003: <http://www.gisti.org/index.php>
- Held, David, Jonathan Perraton, David Goldblatt, y Anthony McGrew (2002) *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. Oxford: Oxford University Press.
- Keck, Margaret & Sikkink Kathryn (2000) *Activistas sin Fronteras: redes de defensa en la política internacional*. México: Siglo XXI Ed., 2000
- Krueger, Laura (2001) “El movimiento de los sin papeles en Francia y sus reflejos en España”, ponencia publicada en : *Actas del coloquio de Mayo de 2001, Barcelona, Facultad de Geografía y Ciencias sociales*; en: Revista electrónica :Scripta Nova n°94(25), (1 de Agosto)
- Morice, Alain (2001) “Choisis, contrólés, placés: le renouveau de l’utilitarisme migratoire”, *Revue Vacarme*: <http://www.vacarme.eu.org/article68.html>
- Morice, Alain & De Rudder Véronique (2000) “A quoi sert le sondage annuel sur le racisme?”, in *Hommes et Migrations*, Dossier: *Violences, mythes et réalités*, septembre-octobre: <http://bok.net/pajol/ouv/MoriceHM.html>
- Moulier Boutang, Yann (2000) “Migrations internationales et criminalité organisée : changer sérieusement de point de vue et de pratiques”, comunicación al seminario internacional *Los crímenes de la globalización*, Palermo, 13-15 de diciembre: <http://www.bok.net/pajol/ouv/textes/ymbpalerm.html>

- OCDE-SOPEMI (2001) "Trends in international migration: a continuous reporting system on migration", Paris: Annual Report, Office Statistique des Communautés Européennes (EUROSTAT)-Commission de statistique-Commission Economique pour l'Europe-Commission Des Statisticiens Européens & Commission Economique et Sociale pour l'Asie occidentale (2000), en la Reunión de Ginebra, 8-10 de mayo. Disponible en : <http://www.unece.org/stats/documents/2000.05.migration.f.htm>
- OFPPA (Paris) (2006) *Rapport d'activité*, cuadro "Solicitudes de asilo en Europa". <http://www.ofpra.gouv.fr/>
- ONU (2000): Division de la Population, Département des Affaires Economiques et Sociales, Secrétariat des Nations Unies : "Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations ?", ESA/P/WP.160, 21 mars. Disponible en : www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm
- Pujadas, Juan José & Julie Massal (2002) "Migraciones ecuatorianas a España: procesos de inserción y claroscuros", *Iconos*, Quito, FLACSO, n°14, pp. 69-86.
- Ribs, Jacques y Pierre Henry (2007), "Immigration et droit d'asile, quelle politique ?" *Le Monde*, (15 de Agosto) (ambos autores son miembros directivos de la ONG Francia Tierra de Asilo).
- Ribotta, Silvina, "Globalización versus derechos humanos. ¿Pueden configurarse los derechos humanos como una estrategia emancipadora en el actual contexto de globalización neoliberal?" Disponible en: Comisión Ecuménica de Derechos Humanos: http://www.derechos.net/cedhu/globaddhh_06_03.htm
- Salas, Denis (2003) "Immigration illégale et pratiques judiciaires en France" *Hommes et migrations*, Paris, janvier-février 2003, n°1241, pp. 78-88.
- Sassen, Saskia (2003) *Contrageografías de la globalización*. Barcelona: Ed. Traficantes de Sueños.
- Schnapper, Dominique (2001), "De l'État-nation au monde transnational", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol.17, n°2, pp. 9-36: <http://remi.revues.org/document1943.html>

- Sole, Carlota (2001) *El impacto de la inmigración en la economía y la sociedad receptora* Barcelona: Anthropos.
- Sousa Santos, Boaventura (de) (1997), "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, mayo-agosto, n°31, pp. 3-16.
- Strange, Susan (2001) *La retirada del Estado*, Barcelona: Intermom-Oxfam-Icaria
- Todd, Emmanuel (1994) *Le destin des immigrés*, Paris, Points.
- Varela, Julio (2003), "Migraciones, globalización y derechos humanos", Ponencia presentada en: Conferencia regional *Globalización, migración y derechos humanos*, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Quito, Ecuador. Septiembre 16, 17 y 18. Disponible (texto integral) en línea en Biblioteca Digital Andina, Universidad Andina Simón Bolívar: www.uasb.edu.ec
- Vihtol de Wenden, Catherine (1999) *Faut-il ouvrir les frontières ?* Paris : Presses de Sciences Po, 1999.
- (2002) Coordinadora del dossier "Les frontières du droit d'asile", *Hommes et migrations*, Paris, n°1238, juillet-août.
- Weine, Myron (1992) "Security, Stability and International Migrations", In *International Security*, MIT Press, winter, vol. 17(3), pp. 91-126.

Implementing the Inter-American Democratic Charter: How the OAS responded to the democratic crises in Ecuador, Bolivia and Nicaragua in 2005

Arturo E. Lopez-Levy*

Introduction:

This paper discusses the implementation of the Inter American Democratic Charter (IADC) to three cases of democratic crisis that occurred in 2005: 1) The deposition of president Lucio Gutiérrez of Ecuador in a combination of street demonstrations and impeachment by the National Congress after Gutiérrez twice sacked out the highest judicial authorities of the Supreme Court and the Constitutional Tribunal of Ecuador, 2) the resignation of president Carlos Mesa in Bolivia after massive mobilizations of civil society movements against his government; and 3) the invocation of the IADC by Nicaraguan president Enrique Bolaños under the assumption that democracy was at peril because the National Assembly, dominated by opposition parties (FSLN and PLC), passed some constitutional reforms that significantly reduced his presidential prerogatives.

Why is this analysis relevant? The crises in Bolivia, Ecuador and Nicaragua are similar to other situations of democratic governance that the region would likely face in the next decade. In a premonitory article, Terry Lynn Karl wrote in 1990: “The relationship between the problematics of survivability and *cui bono* may well represent the central dilemma of democratization in Latin America” (Karl, 1990). Several countries of

* Ph.D. Candidate Graduate School of International Studies University of Denver

the region have approached to a critical juncture in which they are revising the political pacts in which the functioning of their politics has been based. A critical mass of social actors is demanding their democracies to deliver more than civil rights and elections. The democratic development in the region is making unavoidable to confront the extreme situations of poverty and inequality that the region confront¹. The cases of Ecuador, Bolivia and Nicaragua are representative of these emerging challenges².

The construction of a viable democratic welfare state is the main challenge of Latin American democracies today. When many of the Latin American democracies emerged from the long night of authoritarianism, those who negotiate the transition pursued stability, accepting to insulate the economic model and the privileges of the upper classes from popular pressures to redistribute national wealth. As Terry Lynn Karl alerted in 1990: "Ironically, the conditions that permit democracies to persist in the short run may constrain their potential for resolving the enormous problems of poverty and inequality that continue to characterize the continent ... Thus, even as these democracies guarantee a greater respect for law and human dignity when compared to their authoritarian predecessors, they may be unable to carry out substantive reforms that address the lot of their poorest citizens" (Karl, 1990). This was a worth taking compromise with the military and economic elites, given the alternatives but the time to correct the terms of such Faustian bargain has come.

The combination of political democracies with neoliberal economic models unleashed social forces that radicalized many of the Latin American polities. As happened with the democracies in the Northwest, the rise of civil and political liberties created demands for social, economic and cultural rights that if not properly addressed generate political instability or even the temptation for authoritarian solutions. Latin America is witnessing a crisis of democratic growth. The neoliberal model based on the Washington consensus can't contain the social forces that its

1 For a complete study of Inequality in Latin America, see Guillermo Perry, David de Ferranti, Francisco H.G. Ferreira, Michael Walton, *Inequality in Latin America, Breaking with history*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, World Bank. 2004.

2 In the 2006 Latinobarómetro survey evaluation of how democratic people believe their country was in a scale from 1 to 10, Bolivia (5.7), Nicaragua (5.3), and Ecuador (5.6) were very close to each others.

own dynamics empowered by giving free and fair elections to the masses in which the votes are respected.

The democratic governance norm in the Americas:

During the 1990's, the OAS developed a doctrine of democratic solidarity coherent with the prevailing balance between the representative democracy hemispheric identity and the non-intervention norm recognized in the OAS Charter. The Declaration of Santiago subscribed by all the countries of the hemisphere at the OAS general Assembly in Chile (1991) and the protocol of Washington clearly defined situations in which the hemispheric organization should react and how to react when a democratically elected government is overthrown by a military coup. There is also a long tradition in the OAS that rejects any legitimacy to governments imposed by foreign military interventions. Short of these two extreme cases, any intervention was doctrinally questionable as a violation of sovereignty.

The Inter American Democratic Charter approved in Lima, September 11, 2001 expressed a continental consensus on supporting democracy beyond these extreme cases. The great achievement of democracy in the region is that military coups and foreign interventions are very rare. The main disruptions to democratic consolidation in the region –as the cases of Nicaragua, Bolivia and Ecuador in 2004-2005 showed– are due today to more complex problems like the explosive socioeconomic situations in some countries, the dysfunctional system of political parties, and the low performance of courts, parliaments and other state institutions. Such issues make difficult the observance of the rule of law and the constitutional compliance with the balance of the public powers of the state. These problems arise more gradually. Consequently they attract less direct attention than coups, military intervention or for this purpose, fraud in the counting of the votes in the electoral process.

The crises are discussed in the following framework: First, I discuss the context of the specific crisis and; Second, I concentrate on the OAS response to it. The central approach is to look at the building of a func-

tioning democracy as a long term project, understanding not only the immediate sources of instability or the short term effects of OAS response but also assessing the OAS role in the long term consolidation of democracy and the effects of the intervention in the international regime constructed around the norm of hemispheric democratic solidarity.

The possibilities of having a successful political intervention depended not only of OAS capabilities and intentions but also on the specific conditions of the country, like the vulnerabilities of domestic actors to external incentives or pressures. The three countries are among the poorest of the continent in the Human Development Index; strategically none of them are considered regional powers even in their respective sub-region (Nicaragua-Central America, Bolivia and Ecuador-South America).

The fact that all three crises occurred during a year could lead us to control at least the variables of identity and general interest of the OAS. This can be confusing because during this year there was an election of a new Secretary General Jose Miguel Insulza with a very strong agenda and will to play an assertive role. The three crises discussed in this paper are obviously significantly different from each other and from previous situations in which OAS intervention was requested. At the same time, they have in common that the OAS had previously monitored actively the political processes of Bolivia, Ecuador and Nicaragua at least since the early 1990's. Their elections have been regularly monitored and the OAS had mediated several of their political crises.

From the point of view of the OAS, the response to a democratic crisis can be divided in three central dilemmas: whether to intervene in the presence of a democratic crisis, when to intervene and how to do it. The Inter American Democratic Charter had the goal of developing a proactive approach to democratic promotion and suggests the convenience of an early response to crisis to avoid making a critical situation of democratic interruption unmanageable. However, most of its prescriptions are difficult to implement in the absence of an invitation by the country in crisis. In some cases, the government that supposed to call for the OAS intervention is itself a significant part of the problem or is afraid of transmitting signals of weakness or being accused of involving international actors in conflicts that are still overwhelmingly perceived as domestic.

The OAS response depends essentially on how the democratic crisis is framed within the debates of the organs of the OAS. The IADC has two major situational definitions for a democratic crisis: democratic alteration and democratic interruption. In addition, nothing in the Charter prohibit a country to ask the OAS for support for its democratic process outside this framework and indeed, most of election monitoring, the main proactive protection against crisis of democratic governance, has happened under agreements of cooperation or invitations of the receptor country without invoking articles 17-21 of the IADC.

The framing of a particular crisis within the structure of the IADC is a political not a judicial decision. The OAS international regime of the IADC is a mechanism to manage an international norm not a police. In this sense, the implementation of the IADC depends not only of the agreed rules adopted by the member states but also of the collective action capacity of the OAS. In Bolivia, the crisis was not even framed as a democratic alteration but most of the observers and diplomats expressed concerns that the lack of negotiation and OAS involvement could make the country ungovernable. In Nicaragua, the government insisted that a constitutional alteration happened and encourages an OAS rejection of the constitutional reforms and the political actors behind them (PLC and FSLN). In Ecuador, after the removal of President Gutiérrez, the question was what kind of crisis has happened, an alteration or an interruption, and what kind of response such crisis demanded.

Discussion of the cases:

Bolivia: the crisis.

Carlos Mesa became president of Bolivia after the violent protests of October 2003 that forced the resignation of President Gonzalo Sanchez de Lozada. Though not in agreement on where to go, Bolivians were convinced at least on where not to go. Sanchez de Lozada, despite being elected by Congress with just a few votes more than the leader of the MAS, Evo Morales, chose a confrontational neo-liberal strategy to deal with the challenge.

Due to his position as a legitimately elected vice-president, his rejection of violence during the 2003 crisis and his prestige as an independent journalist, President Mesa enjoyed significant popular support, especially among the influential Bolivian middle class. The new president, however, inherited an explosive situation.

The sources of Bolivian democratic crisis can be described as follows:

- The democratization of Bolivia in 1985 brought the inclusion of the Indigenous majorities that have been traditionally excluded from the political system (Yashar, 1999). Though the rise of Indian participation is a sign of democratic progress, in the short term it also brings some demands of urgent solution to long time relegated problems difficult to solve in a short period of time.
- Bolivia is the poorest country in South America, with around 30 % of its population living on incomes less than \$ 1 a day. Poverty is concentrated amongst the 62 % of population of indigenous descent. These people, who many of them are well organized miners and with access to dynamite paid the costs for the neoliberal model –called by president Mesa “el modelo maldito”– the damned model. A study of the World Bank showed that the richest 10 % of Bolivians consumed 22 times more than the poorest 10 % (International Crisis Group, December 2005).
- Due to centuries of exclusion, these sectors are not in a patient mode. Wide resentment exists against the neoliberal economic model implemented since 1985. The privatizations brought limited economic growth and a well acclaimed reduction of inflation, but also a clear worsening of income distribution and poverty. Popular majorities were strongly opposed to the privatization of the electricity services, much like they have opposed the privatization of water in Cochabamba, in what was later recorded as the “war of the water” (la Guerra del agua). This militarization of the language of the social movements in which they refer to their political demonstrations as “wars” (of the gas, water, electricity) is symbolic of their anger.

- The U.S. war on drugs, which came to be epitomized by the forced eradication of cocaes (Coca plantations), is a major rallying point for the nationalist and indigenist movements (International Crisis Group, March 2005).³ Although the presidential election of 2002 catapulted Evo Morales and the MAS as major political forces in Bolivia beyond their defense of the cultivation of Coca (“un cato de coca por familia”) in 2000, the struggle in the Coca rich region of Chapare is at the origins of this movement.
- The widening regional division between the resource-rich Eastern departments (Santa Cruz is the most important) and the poorest Western departments in which the main issues are social poverty and exclusion has put Bolivia at risk of a national breakdown. This led to demands along ethnic/regional lines for autonomy and control over its natural resources.

Facing such difficult challenges, President Mesa was not a wise manager of his political agenda. After Sanchez de Lozada’s resignation, there were goodwill gestures between Mesa and the MAS, the Congress, and the social movements but a few months later the honeymoon was over. It took several months for Mesa to settle his legislative agenda. At the moment of the crisis, the Bolivian congress was divided among four major parties making the passing of any substantive legislation very complex. Only after loosing a precious grace period, Mesa was able to pass a central law about the natural gas industry. Then, his popularity had fallen dramatically.

At the beginning of 2005, the discussion of the Law of hydrocarbons took the center of the crisis. Many Bolivians believe that Bolivia remains poor because foreigners have “milked” it for centuries beginning with the extraction of gold and silver in the colonial times and tin in the twentieth century. The new indigenous awakening is accompanied by a growing nationalist feeling because of the “access to the sea” question. Under

³ International Crisis group, “Coca, drugs and social protest in Bolivia and Peru”, Latin American Report No 12. 3 March 2005.

these circumstances, the mere mention of a project to export gas through Chile to Mexico and the United States sparked protests that resulted in a growing demand for nationalization of the gas resources.

Facing a hostile Congress, Mesa had limited room for compromise. In March 2005, he threatened with his resignation, but such option was rejected by public opinion and congress. This temporal support for the president did not translate in a more cooperative attitude towards his agenda. The political stalemate continued.

The protestors, especially those led by Evo Morales and Felipe Quispe, were reluctant to engage in compromise politics. They identified it as the source of their economic and social exclusion. On May 26, two lieutenant colonels Julio Galindo and Julio Herrera went to a TV station and called for the resignation of President Mesa, his replacement for a civic military junta, the nationalization of the natural gas and the calling of a Constitutional Assembly. The military high command condemned the sedition and all the political parties declared support for democratic institutions (Marín, 2005) but asked Mesa to adopt the best solution for the country. Attacked by the left and with no sympathies of the right, Mesa resigned in May -31.

The response:

While Mesa's presidency was unraveling, the OAS response was minimal at best. The Inter American Democratic Charter was invoked at the declaration of the General Assembly in Fort Lauderdale, once Mesa's resignation had already occurred. Neither the Bolivian government nor any other member states nor the Secretary General called for assistance of the OAS until a special session of the Permanent Council in June.

Why president Mesa did not invoke the Inter-American Democratic Charter? The opportunity for moving Bolivia to a more stable situation was certainly there. Mesa was at times a popular president. In March, he seemed capable of assembling a working relation with the MAS and other parties in Congress. Just days before the crisis, Evo Morales called upon Mesa to nationalize the gas but insisted that the MAS did not want the

president's resignation. Why did Mesa insist on a solution "among Bolivians"? Why didn't Mesa frame the issue in a different way, allowing the OAS to support a dialogue among the Bolivians?

The reluctance of President Mesa to apply or invoke the Charter seems to be partially based on his perception that this would transmit a sign of weakness bringing more trouble to his government than benefits. I haven't been able to find information about the perceptions of the Bolivian government about the situation in the OAS, particularly busy with the election of a new Secretary General after the resignation of Miguel Ángel Rodríguez. Did the fact that the new Secretary General José M. Insulza was Chilean play some role on Mesa's reluctance to invoke the IADC?

Perhaps, Carlos Mesa didn't call for OAS mediation because he simply was politically exhausted. From March to June, Mesa threatened to resign twice, at the beginning raising his stature but in the end wasting his political capital (Antognelli, 2005). By May, it seemed like Mesa's agenda was only to survive until the next elections. Turned into a mere caretaker at the presidential office, he didn't have many incentives to prolong its term and preferred to speed up his exit, leaving behind a vacuum.

Unfortunately, there were also problems of OAS credibility among the indigenous protesters. Public declarations against OAS meddling in Bolivian politics reflected a strong negative perception of its role. Even after the violent events of February and October 2003 in which several demonstrators were killed, the OAS permanent council supported Sánchez de Lozada through resolutions 838 (1355/03) and 849 (1384/03). In general, the Bolivians supporting the MAS and the MIP do not regard international institutions in high esteem because of a difficult history of poor relations and unfilled promises for which the IMF is blamed.

The post crisis response:

The main post crisis response consisted on helping the Bolivian state to organize the elections of December 2005. On July 26, President Rodríguez sent a special ambassador, Marcelo Ostria Trigo, one of the

diplomats who negotiated the Inter-American Democratic Charter, to speak to the Permanent Council of the OAS about the situation in Bolivia. The mere habituation by member-states to report to the Permanent Council and discuss the problems democracy faces in their political systems is a success. The fact that the IADC became part of the debate may lead to a better implementation in future cases.

From the perspective of the hemispheric regime of democratic governance, the debate about possible implementation of the Charter before Mesa's resignation was poor. A situation of chaos, street demonstrations and incapacity to govern did not cause more than a General Assembly declaration with a vague reference to the OAS Charter and the IADC. Almost two months after Mesa's resignation, Ambassador Ostria Trigo presented retroactively the Bolivian congressional session of June 9 as a normal and constitutional transference of power from Mesa to his successor.

Ecuador:

President Lucio Gutiérrez's ouster was the latest in a saga of political turmoil in Ecuador (Mejía et al 2004). Since the removal of President Abdalá Bucaram of the Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) in 1997 on the dubious grounds of "mental incompetence", no elected president of Ecuador has finished his term. The deposed presidents typically faced a crisis of governance as result of conflict with Congress, leading to criminal charges and popular revolts in the streets.

The fragmentation of political power in Congress makes difficult stable majorities characterizing what Shelley McConnell called "centrifugal politics" (McConnell, 2001: 73-79). Ecuadorian politics is deeply dominated by political parties divided around regional, ethnic, and ideological cleavages. For example of the last ten presidents only two has belonged to the same political party (DP). The traditional parties are highly personality-oriented and regional. Paradoxically, these scarcely supported political parties are very powerful (Ecuador is the only country in Latin America in which the population considered Congress more powerful and politi-

cal parties as powerful as the government in 2005-2006). They have controlled the Electoral Supreme Tribunal, the Congress and the Supreme Court blocking any initiative to reform the system and manipulating the application of the laws. Between 2001 and 2004, the support for democracy against any other alternative in Ecuador was lower than 50 % (Latinobarómetro, 2006).

Amidst this perverse combination of massive discontent against political parties with a political system in which they were dominant, Lucio Gutiérrez was elected as an independent outsider in 2003. Gutiérrez's identity as an outsider trying to implement an insider agenda added uncertainty to Ecuadorian politics. In less than nine months, the political alliance that elected him was dissolved and his vice-president Alfredo Palacios was speaking against his policies.

President Gutiérrez became an outsider implementing an insider's political agenda. The collapse of the electoral alliance brought Gutiérrez's presidential agenda to a standstill in Congress in which he opted for playing Ecuador's political parties against each other, hoping to gain time and build up his movement, Sociedad Patriótica, along the lines of Fujimori style populist *caudillismo*. For many, Gutiérrez became a traitor to those who elected him: Instead of addressing issues of poverty and inequality, Gutiérrez spent much of state revenues servicing foreign debt. Corruption continued to thrive⁴.

In November 25, 2004, Gutiérrez counterattacked against the opposition PSC (Social Christian Party) in alliance with the parties PRIAN and PRE. By congressional resolution (No.R-25-160), the PRE-PRIAN-Sociedad Patriótica (Gutiérrez's movement) alliance replaced most of the members of the Electoral Supreme Tribunal, and the Constitutional Tribunal. In December 8, by means of a slim congressional majority, the new congressional coalition replaced 27 of the 31 Supreme Court justices in a stroke, ignoring a constitutional procedure according to which magistrates can be nominated only through the Consejo Nacional de la Judicatura⁵.

4 A coup by the Congress and the street, *The Economist*, April 25th, 2005.

5 Comisión Andina de Juristas, *Sucesos en el Ecuador. Situación de la democracia y los Derechos Humanos en el Ecuador*. Documento actualizado al 5 de mayo de 2005, p. 7.

For the lack of one, Ecuador had in these period two politicized Supreme Courts. The old Court declared these actions illegitimate and tear-gassed by Gutiérrez's followers moved to Quito Catholic University and proclaimed themselves a "Supreme Court in exile." The new Court dropped corruption charges against Abdalá Bucaram, allowing the former president to return to Ecuador.

Although there were not many voices that defended the old Court's integrity, there was no doubt that what was happening in Quito was an outrageous violation of the separation of powers. The replacement of the Court created a public confrontation in the streets between Gutiérrez's supporters and those who denounced it as an interruption of the constitutional order. Although the OAS didn't condemn Gutiérrez's actions, later, Secretary General José M. Insulza- he was not Secretary General yet-would call later Gutiérrez's action an "flagrant contradiction of the Inter-American democratic Charter"(Insulza, 2006).

Fresh protests broke out after Bucaram's return. Demonstrations began taking place all over the country, especially in Guayaquil, Ecuador's largest city and in the capital, Quito.

On April 15, after several months of instability, President Gutiérrez flanked by military commanders announced that he was dissolving the Supreme Court, which the Congress had appointed four months earlier following his own instructions. This sign of weakness incited more revolt in Quito. Gutiérrez ordered the police to restore order but the Quito police chief resigned after refusing to follow presidential orders. On April 20, the Congress passed a resolution electing vice president Alfredo Palacios to take Gutiérrez's place. Continuing a bizarre tradition of removing president using doubtful charges, the congress removed Gutiérrez for "abandoning his post" while the president was still at the presidential palace.

The military supported Gutiérrez throughout the crisis but stop doing so when it was evident that major repression will threat its corporate unity. In the presence of mass demonstrations, the military took control of the capital and asked President Gutiérrez to leave. Gutiérrez denounced a coup against his presidency and accused his opponents of being corrupt individuals that did not want to pay taxes. Brazil mediated

between Gutiérrez and the group who ousted him, known as "los forajidos" - a pejorative term Gutiérrez used against his opponents, which they gladly adopted. Gutiérrez was flown to Brazil.

OAS Response:

From the perspective of OAS response, the Ecuadorian crisis between November 2004 and May 2005 had two different breaches of the constitutional order:

- 1.- President Gutiérrez removed the Supreme Court and trumped over essential principles of separation of powers.
- 2.- President Gutiérrez was removed from power by a combination of actions of the Congress, street demonstrators and the military under the dubious reasons that he abandoned his post when he was still in his office.

Were these two actions constitutional alterations or interruptions? Does the occurrence of the first one justify the use of unconstitutional procedures in the second case?

The international reaction to Gutiérrez's actions was particularly ineffective. Neither the OAS nor the Andean Pact or the Rio Group looked for a mediated solution. There was legal ground for action, especially after the Special Rapporteur for judicial affairs of the United Nations; Leandro Despouy called the attention of the international community that judicial independence in Ecuador was under severe threat. Despouy presented a report to the Secretary General of the U.N and the Human Rights Commission and called for the intervention of the Rio Group. Prestigious civil society groups like the Comisión Andina de Juristas and the Carter Center evoked the Inter American Democratic Charter and called OAS member states to defend democracy.

Until Gutiérrez was ousted, the OAS avoided taking a position. The Secretary General did not bring the issue to debate at the Permanent

Council until the crisis was well advanced. None of the member states brought to the attention of the permanent council or called the Secretary General to take action in the crisis. Then president of OAS Permanent Council, Aristides Royo did not even received former vice-president Blasco Peñaherrera when he traveled to Washington December 8, 2004 to denounce the situation. The Charter bias in favor of the acting president, preventing any other public power of invoking the IADC might explain Ambassador Royo's refusal.

A flaw in the international regime:

Why then the OAS did not react to the violation of the Charter by the government of Lucio Gutiérrez and the congressional majority that supported him?

The implementation of Chapter IV of the IADC requires three main capacities from the hemispheric regime of democratic governance:

- Detection of the violation of the norm by type and degree. (Alteration or interruption of democratic order).
- Assessment of the violation and potential responses.
- Implementation of the response.

The crisis of Ecuador in 2005 represents a violation of a precisely defined norm but the international regime of the Charter lacked the political will to act against the violator. President Gutiérrez's allies in congress dissolved the Supreme Court and the Constitutional Tribunal replacing more than 90 % of these judicial organs in a single stroke. The designation of a new one clearly clashed with article 3 of the Inter-American Democratic Charter as an infringement of the principle of separation of powers. There is no lack of precision in the Charter, which posits the "separation of powers and independence of the branches of government" as "*Essential elements of representative democracy*". (Art.3, Chapter I, IADC). Gutiérrez

was a typical case of a democratically elected president behaving in undemocratic ways.

Regardless of how discredited the old Supreme Court was, Ecuadorian civil society reacted to the crisis by denouncing the violation of the Inter-American Democratic Charter in defense of their democratic institutions. Until January 2005, press reports recorded continuous demonstrations against the dissolution of the Court. They were seconded by regional non-governmental organizations such as the Andean Commission of Jurists as early as December 14-2004, which alerted the hemispheric community about the aggression against democratic civility and evoked the IADC and specifically the violation of judicial independence and the separation of powers. Unfortunately, there was no institutional track that the civil society groups could use to formally call the attention of the Permanent Council or the Secretary General of the OAS, and the member states neglected their duty to defend democracy in Ecuador.

What failed in Ecuador in 2005 was the political will of the OAS member-states to convoke a meeting of the Permanent Council and make President Gutiérrez accountable for his violations of the democratic governance norm. The fact that the Charter could be improved does not justify inaction in this specific case. The member states led the decisions to ask for mediation or good offices to the government of the country in trouble but Article 20⁶ of the Charter could have been invoked by any of the other member states. The IADC does not explicitly define a violation of what it considered "*essential* elements of representative democracy" as an "alteration" of constitutionality but such interpretation was implicit on the deliberations for the adoption of the document⁷. What occurred in Ecuador was a typical "autogolpe". There were already precedents (Perú, 1992, Guatemala, 1993, Perú 2000) in which resolution 1080 was invoked and the OAS set up a mission to deal with these cases.

6 Article 20 enabled any member state or the Secretary General to call the attention of the Permanent Council about an alteration of the constitutional order in another member state.

7 See opinions of the Ambassadors to the Permanent Council, Acta de la Sesión ordinaria del Consejo Permanente de la OEA, 6 de Septiembre de 2001. CP/ ACTA 1292/01

Damage control and promoting the legitimacy of the Charter:

On April 18, 2005, just two days before Gutiérrez was ousted, the ministers of foreign affairs of the South American countries expressed concern over the political crisis in Ecuador. The ministers called the branches of government, as well as civil society, to engage in political dialogue while respecting the democratic institutions and *the Inter-American Democratic Charter*. Although it was reinforcing to the democratic norm that the Charter was mentioned, its invocation could not have been more imprecise. There was no reference to violations of specific articles or potential remedies to use.

Nicaragua: fighting yesterday's battles.

The 2005 political crisis in Nicaragua cannot be understood outside the context of an unfinished transition to democracy after the defeat of the Sandinista government in 1990.

"In Nicaragua, I was privileged to witness the statesmanship of Daniel Ortega transferring power to Violeta Chamorro" - said President Carter⁸. Regardless of the "Piñata" and other flaws that came later, the FSLN, a militant revolutionary party, accepted to go to early democratic elections, under international supervision and difficult conditions like the war of the contras illegally supported by the U.S. Furthermore, Daniel Ortega and Sergio Ramírez conceded their defeat in a sign of political maturity and strength. On the other side of the aisle, Violeta Barrios de Chamorro defended a national reconciliation policy to move Nicaragua to the challenges of eliminating poverty and war. The possibility for building a more stable political democracy in Nicaragua was there. Unfortunately, the trends to conciliation and compromise didn't last too long.

On one side, the Sandinista National Liberation Front (FSLN), the revolutionary force behind the overthrowing of Somoza's dictatorship, kept its revolutionary rhetoric, mystique and organization in parallel to

⁸ President Carter delivers Keynote Speech to OAS Lecture Series of the Americas. 25 Jan. 2005: 3

its role as a major party in Nicaraguan representative democracy. Neither the internal political process of the Sandinista Front nor its role as a political party inside a representative democracy were reformulated in ways that the party could modernize and cope with the challenges of Nicaragua in conciliatory and compromising ways of a multi party system.

On the other side, Liberals and other political groups that fought against the Sandinistas spent a decade and a half trying to recover lost properties and vindictively settling political scores against their revolutionary rivals. The reality is that the redistribution of property and power that occurred under the Sandinista regime can only be reversed by interminable violence if it can be reversed at all. This fact was accepted by many in the Administration of Violeta Barrios de Chamorro, who tried to develop an agenda of national reconciliation. Unfortunately, Arnaldo Alemán, with the support of Jesse Helms and even the Clinton government, refused to recognize such facts and energized the Liberal base hoping to reverse the Sandinista expropriations.

A political system that should strive to develop strategies to deal with acute poverty and economic growth is still paralyzed in settling the disputes of the past. In 2002, president Bolaños brought to the executive a genuine concern for corruption, but his administration did not reconcile with the idea that the Sandinistas were a factor impossible to circumvent for governing Nicaragua. The country is still paying an immense price for a political class that stubbornly is still fighting yesterday's battles.

The Crisis of 2004-2005

When in 2003, President Alemán was finally condemned to twenty years of prison on charges of fraud and embezzlement, the anti-Sandinista coalition of the Liberal Party collapsed. This fracture among its opponents gave Ortega's FSLN a more decisive role in the decisions of the National Assembly and an opportunity for an eventual return to power in 2006. As part of a strategy of multiple negotiations, Ortega played the liberal factions against each other. First he supported Bolaños in a governability pact that helped the latter to fight Alemán but enraged the U.S.

When the U.S forced Bolaños to break up with Ortega, the Sandinistas gathered with Alemán's faction of the PLC to introduce more constitutional reforms and virtually control from the bottom all the major state structures of the country.

The control of Alemán and Ortega over Nicaraguan political system is based in two main elements that existed before the conflict about the constitutional reforms and the potential prosecution of president Bolaños. These elements were:

A) The two major parties are ruled through vertical power structures. From being ruled by a national directorate of nine comandantes until the 1990's, the FSLN turned into Daniel Ortega's private fiefdom. Equally, Arnaldo Alemán transformed the PLC from a federation of factions into a party made to serve his personal interests. This situation, particularly in the FSLN but also in the PLC, created such profound resentment that new cadres began to structure alternatives to their leaders. The response of the caudillos was to cancel previous mechanisms of partial internal primaries. Logically, some ruptures occurred in both parties.

B) As if controlling their parties was not sufficient, The pact FSLN-PLC passed the Law 331, the electoral law, which imposed high requirements for the registration of political parties or independent candidates and the formation of electoral alliances (Freedom House, 2006). Nicaraguans don't vote for specific candidates but for a closed list of deputies chosen by party leaders. Control of the parties in ways that impede challenges to their power was complemented by blocking dissidents of developing new groups that eventually would challenge the caudillos' control from outside their parties.

The constitutional reforms presented in 2004 took the cannibalization of the political system to new heights. The reforms severely harmed the separation of powers principle contained in article 3 of the IADC:

1) The parties of the FSLN-PLC Pact politically colonized the Supreme Electoral Council, the Supreme Court of Justice and the Comptroller

General by distributing functions in the state apparatus among the major parties. With this action, the FSLN and the PLC dispossessed the judiciary and the electoral authorities of any substantial capacity to perform independent functions.

- 2) This partisan distribution is critical in the Supreme Electoral Council because widespread irregularities happened in the last two presidential elections and accusations of "electoral crimes" and misuse of funds against the major candidates have been presented. Such situation is tragic because under the leadership of Sandinista Mariano Fiallo, the organ set a high standard of honesty and competence that guaranteed the elections of 1990.
- 3) The National Assembly under the control of the caudillos transferred powers from the executive to itself. Through the reforms, the National Assembly expanded its functions from an already powerful budgetary oversight, and the ability to summon the president and ministers to exert the government through agencies in charge of some utilities and the solution of property claims. In two presidential terms (Chamorro and Bolaños) conflicts between presidents and their parties allowed the opposition to push for reforms that expanded the National Assembly functions at President's costs⁹.
- 4) The parties of the pact also imposed constraints on future legislative initiative through their control of the judiciary. In May 2004, the Supreme Court ruled that "recursos de amparo" (injunctions) against draft laws in the Assembly may paralyze the debate about such legislation. This is an invitation to obstruction that obviously will be used politically to nip in the bud projects that are rejected by the forces that control the Supreme Court, coincidentally the FSLN and the PLC.

9 Nicaragua and Ecuador are the Latin American countries in which the majority of the interviewed in the surveys of Latin Barometer mentioned the parliament among the most powerful institutions. In Nicaragua only the government was considered more powerful than the parliament. See Latinobarómetro, 2006.

These trends formed the context in which the government retreated from the tripartite dialogue with the FSLN-PLC pact, mediated by Cardinal Obando y Bravo. President Bolaños understood that the pact commandeered presidential power from him and decided to fight, eliciting the support of the OAS. Although not popular at home, Bolaños counted on his highly positive reputation in the international community, and the support of Nicaragua's neighbors in Central America.

The response:

Although the democratic crisis in Nicaragua is rooted in structural problems of transition to democracy after the Sandinista Revolution, the concrete detonators of the current OAS intervention under the IADC were the latest constitutional reforms approved by the National Assembly in the fall of 2004 and the threat of impeachment against president Bolaños because of his refusal to cooperate with Nicaraguan Comptroller General about the funds of his electoral campaign. The discussion of the response to the Nicaraguan democratic crisis that follows refers to these specific measures.

Practices like the ones developed by the FSLN-PLC pact that block the diversity of political participation weaken democracy and therefore are in conflict with the IADC. As the IADC posits in articles 3, 4, 5 and 6, democracy requires competitive elections among parties. The Charter, however, does not reduce democracy to this essential element. Article 6 is explicit in declaring: "it is the right and responsibility of all citizens to participate in decisions relating to their own development. This is also a necessary condition for the full and effective exercise of democracy".

The Charter, however, cannot work if it is not invoked by the member states. In the absence of a major development (a clear interruption or alteration of the constitutional order), only the government of the country in question can use article 17 and ask for OAS action in defense of democracy. That was the case when Nicaraguan Ambassador to the OAS, Carmen Marina Gutiérrez, speaking under an invocation of the IADC April 27, 2005, presented a report to the Permanent Council of the OAS

about what she defined as "attempts to affect the democratic order" in her country. The first OAS response was a Secretary General Luigi Einaudi's declaration the same day calling for a peaceful negotiation of the conflicts in Nicaragua and offering his "good offices".

Historically, The OAS was well situated to mediate in the Nicaraguan crisis. The regional organization has played a significant role in Nicaraguan history. In 1979, the organization recognized the government of national reconstruction in opposition to dictator Somoza. OAS presence in Nicaraguan Politics is a factor counted in the political equation by almost all the domestic actors. International norms, especially in the issue of democratic governance, have been also a reference in the political discourse of most parties in the last two decades.

The four OAS missions to Nicaragua kept the crisis under a very close scrutiny¹⁰. As early as October 17 2004, the Permanent Council of the OAS sent Secretary General Luigi Einaudi and the president of the Permanent Council, Ambassador Aristides Royo to Nicaragua after the Central American presidents (SICA) called for OAS intervention. SICA supported President Bolaños when he evoked the IADC, denouncing the attempt by the National Assembly to impeach him¹¹ as a "technical coup". Royo's report in October 22 to the Permanent Council (Consejo Permanente de la Organización, 2004) was a defense of Bolaños' legitimacy as a competent president under siege.

10 The four missions were: 1) A mission of Secretary General interim Luigi Einaudi, on October, 2004; 2) A technical mission of the General Secretariat led by Enrique Lagos of the Department of Democratic and Political affairs of the General Secretariat of the OAS, 3) Mission of the Secretary General to Nicaragua that included several visits evoking article 18 of the IADC through declaration 43 (XXXV-0/05); 4) Special envoy to the Republic of Nicaragua, Dante Caputo, under the mandate of Resolution 43 of the General Assembly and ratified in Resolution 892 of the Permanent council. CP/Res. 892 (1507/05)

11 Resolution of the meeting of presidents of member states of the Central American Integration System in support of Nicaragua. OAS. CP/INF 5091/04 Oct 16 2004.

Bolaños' government strategy was properly framed in the structure of the IADC:

- 1 The government used articles 17 in May and article 18 in June later to build consensus for Inter American support in defense of President Bolaños' position using the advantages that the Charter gives to the incumbents as the main voice in international negotiations¹². In the XXXV OAS General Assembly at Fort Lauderdale, the government achieved with unanimous approval a resolution of support with the democratic process in Nicaragua (AG/DEC-43 XXXV-0/05). Consequently, Secretary General José Miguel Insulza traveled to Nicaragua to establish a negotiation between the different parties. In all these actions, President Bolaños increased the political cost for the National Assembly of any action of the FSLN against his presidential prerogatives.
- 2 Bolaños' actions demonstrated how the IADC was a useful tool to defend the capacity of governance of the incumbents. Nicaragua formulated its petition for OAS assistance under the assumption that a constitutional alteration had already taken place. On May 12, Nicaraguan minister of Foreign Relations, Norman Caldera evoked article 17 of the IADC and asked for a technical mission to Nicaragua to observe the violations of the essential elements of representative democracy formulated in article 3 of the Charter. This framing of the crisis in favorable term for Bolaños' government was reiterated in the report of the technical mission of the General Secretariat of May 2005 that established that "diferentes sectores públicos, políticos y sociales del país consideran que en estos momentos Nicaragua enfrenta una situación de conflicto, como consecuencia de la alteración del orden

12 President Bolaños' speech at the extraordinary session of the Permanent Council of the OAS in July 14, 2005 enunciated clearly the use of the IADC, resolution 43 and the report of the technical mission as supporters of the government position in the dispute with the National Assembly. Enrique Bolaños Geyer. Palabras del Presidente de la República de Nicaragua. Sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, 14 de Julio de 2005. <http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0156>.

constitucional, producto de las recientes reformas constitucionales aprobadas por el legislativo" (OEA, 2005: 3). Nobody in the OAS, at any moment blamed the executive power for the crisis while solidarity was frequently expressed with the people and government of Nicaragua.

- 3 The alert by the technical mission of the threat of a crisis in Nicaragua opened the door to the application of Article 18. Declaration 43 of the General Assembly in Florida asked the General Secretary to implement it. The FSLN-PLC pact was blamed internationally as the main obstacle for democratic stability, becoming the main target of the Secretary General's proactive measures to protect democracy. Vested with this authority to facilitate negotiations, Secretary General José Miguel Insulza designated former Argentinean minister of foreign affairs Dante Caputo¹³ as his personal representative in Nicaragua.
- 4 Finally, the declaration 43 of the General Assembly did not mention a need *to restore* the old dialogue abandoned by President Bolaños because he felt outmaneuvered by the FSLN-PLC pact but a mission that "helps to establish a broad national dialogue...with strict observance of the principle of separation of the branches of the government in the country. Resolution 892 (1507/05) reiterated this call for a "broad and constructive dialogue". The government used international support as a leverage to change the rules of the tripartite dialogue, negotiating with the support of the OAS the inclusion of political and social actors beyond the parties of the FSLN-PLC pact. The presence of the OAS in the dialogue was favorable for the government in another sense, because it counterweight the role of Cardinal Obando, whose strong links with the Pact had made the government uncomfortable.

13 Caputo's designation is symbolic because of the role Inter American civil society plays in promoting the IADC. Days before Insulza designated him; Caputo leaded a mediation mission of the Carter Center to Managua.

The first critical turn in the OAS action happened with the report of the technical mission in May 2005 to the General Assembly. The mission enhanced its own mandate and instead of addressing the issue of analyzing the merits of the reforms and the accusations against president Bolaños, produced a report about potential democratic assistance to Nicaragua and evaluates the main challenges ahead including the 2006 elections.

The presence of the OAS mission in Nicaragua under the IADC clearly helped President Bolaños to finish his term without submitting to the impositions of the National Assembly. This obviously doesn't solve the central problems of democratic consolidation in Nicaragua but was a major achievement. The 2006 elections brought a critical moment for improvement in the implementation of the democratic governance norm. The OAS observation together with the Carter Center and the European Union guaranteed free and fair elections accepted as legitimate by all the contenders.

A major contribution of Secretary General Insulza in the solution of the crisis was his recognition of the role of the dominant political parties, particularly the FSLN in finding a political solution to the crisis. The development of Nicaraguan democracy is a long-term task. By identifying FSLN interests in OAS recognition and observation in the 2006 elections, Caputo was able of inducing Ortega to cooperate in his mission and postpone the constitutional reforms. Caputo took distance from any selective and politically biased intervention-against the FSLN. Indeed, this kind of intervention –used by the U.S under Clinton and Bush against the Sandinistas– has brought discredit to the concept of democratic promotion not only in Nicaragua but also in the whole region. This level of meddling in the internal affairs of a country is in conflict with the non intervention and sovereignty principles of the Inter-American system.

Unfortunately, the Sandinistas and their leader Daniel Ortega has been treated as pariahs by most democratic actors of the region despite the fact that they conducted in 1990 one of the most democratic elections ever celebrated in the region. This treatment of pariah used frequently against leftist groups tends to reinforce these identities. Caputo's pragmatic treatment of the Sandinistas was a central issue in the promotion of democra-

cy in Nicaragua. There is no reason to doubt that the FSLN will be a major actor of Nicaraguan politics with or without the presidency, with or without a new constitution. Indeed, the FSLN was the decisive factor in the approval of the Marco law that solved finally the crisis¹⁴.

OAS support for democracy in Nicaragua took into account not only the flaws but also the strengths of Nicaraguan democracy. Nicaragua is a familiar country for the international donor community and positive cooperation is already in place. Despite being the second poorest country in the region, Nicaragua has a vibrant civil society that includes well organized business and labor groups as well as women and indigenous organizations. All of them are integrated to the political system. Institutions like the army and the Church possesses a significant approval among the population. The caudillista behavior of the dominant parties must not demerit the fact that major parties are well organized and the political life is not atomized.

Conclusions:

This paper analyses three main crises of democratic governance in the Americas that warranted the use of the Inter-American Democratic Charter between October 2004 and October 2005. They occurred in Ecuador, Bolivia and Nicaragua:

- In Ecuador there was a crisis of separation of powers when President Gutiérrez, in less than six months, twice removed the magistrates of the Supreme Court, first using a narrow majority in the national congress and later by a presidential decree. The case is particularly relevant because incidents of “court packing” and political conflicts between the executive and the judiciary or between the legislative and the judiciary have been happening in other countries (Venezuela, Perú, Guatemala, and Paraguay) since the 1990's.

¹⁴ For an explanation of the Sandinista vision of the crisis: Daniel Ortega, Soy un luchador social, un revolucionario, Interview with Carlos Fernando Chamorro in “Esta semana”. www.fsln-nicaragua.com/archivo

- In the case of Bolivia and Ecuador, the crisis concluded in social revolts against the incumbent governments as result of a deteriorated economic situation and a perception in large segments of civil society of government corruption and mismanagement of the national resources. Some analysts labeled these incidents “civil society coups” because they took place under weak states characterized by presidents without strong parties and were confronted by a highly mobilized and hostile civil society. Although some official “explanations” argued that nothing unconstitutional happened, analysts like Dexter Boniface argues that these are “under the table” coups (Boniface, 2005, 2007), in which the actors internalize the risks of possible condemnation and simulate some level of constitutionality. There is no doubt that street demonstrations are not the constitutional procedure for changing presidents envisioned either by the respective constitutions of these countries or the IADC (Art. 2).
- In Nicaragua, there was a conflict between the executive and legislative powers for the control of the judicial, constitutional and electoral authorities. The conflict included attempts by the legislature to curtail presidential prerogatives by removing state agencies from presidential control. From the point of view of the two main political parties, that control the legislature and the Courts, the passing of these reforms was totally constitutional because established procedures were followed. From the point of view of the presidency, such changes constituted a new constitution in disguise without the call of a constituent assembly.

These three cases are relevant to the study of the implementation of the IADC because they represented typical problems associated with the functioning of democracy in the hemisphere and the norm of collective defense of it. In each of the three cases, there were problems associated with the separation of powers (Art. 3). Presidents began their terms with limited capacity to pass legislation due to a hostile congress. Two of these presidents were forced out of office before either they or the congress that opposed their policies could be tested in elections or referendums.

Bibliography:

- Antognelli, José (2005) “Carlos Mesa se lavó las manos” *Los tiempos* Marzo 23 Disponible en línea: www.lostiempos.com/23-08-05/puntos_de_vista.php
- Boniface, Dexter (2005) “A democratic norm for the Western Hemisphere? An analysis of the Organization of American States”, 1991-present, Mount Allison University (June 24-26)
- (2007) “Under the Table Coups: Latin America’s new democratic threat”, Paper presented at the International Studies Association, Chicago.
- Consejo Permanente de la Organización (2004) On line: <http://www.oas.org/documents/Nicaragua/Informe-NI-102204.pdf>
- Frente Sandinista de Liberación Nacional (2007) On line: <http://www.fsln-nicaragua.com/>
- Freedom House (2006) On line: <http://www.freedomhouse.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?edition=7&ccr-page=31&ccrcountry=136>
- International Crisis group (2005) “Coca, drugs and social protest in Bolivia and Peru”, *Latin American Report* No 12. (3 March)
- (2005) “Bolivia at the Crossroads: The December elections 8 December” *Latin America Report* No. 15-3 (December)
- Insulza, José M. (2006) “Speech at the American Enterprise Institute” (May 25) On line: www.aei.org/include/event_print.asp?eventID=1339
- Karl, Terry Lynn (1990) “Dilemmas of democratization in Latin America” *Comparative Politics* Vol, 23, No 1. (October).
- Latinobarómetro (2004, 2005, 2007) “Informes Latinobarómetro” On line: www.latinobarometro.org
- Marín, Francisco (2005) “Bolivia: Un hilo sostiene a Mesa” *Proceso. México* (30 de Mayo)
- Mejía Acosta, Andrés, Caridad Araujo, Aníbal Pérez Linan, Sebastián M. Saiegh, and Simón Pachano (2004) “Political Institutions, Policymaking processes, and Policy outcomes in Ecuador, FLACSO-IADB (August)

- McConnell, Shelley (2001) "Ecuador's centrifugal politics" *Current History* (February) pp. 73-79
- OEA, Declaración del Secretario General Interino de la OEA, Luigi Einaudi sobre la crisis política en Bolivia, C-041-05
- OEA (2001) Acta de la Sesión ordinaria del Consejo Permanente de la OEA, (6 de Septiembre) CP/ ACTA 1292/01
- OEA (2005) Informe de la misión técnica de la Secretaría General. República de Nicaragua. 18 al 24 de Mayo de 2005. P.3.
- OEA (2005) Res,883 "Support to the Republic of Ecuador by the Organization of American States", CP/ Res.883 (1484/05) (May 5)
- OEA (2005) Primer Informe al Consejo permanente sobre la situación en El Ecuador, OEA/ Ser. G, CP/doc.4028/05 (9 de Mayo)
- OEA (2005) OAS reviews political situation in Ecuador (April 20) OAS Department of External Relations and Communications Reference E-074/05
- OEA (2005) CP/doc. 4028/05 (9-de mayo)
- OEA, Declaración de la Asamblea General sobre la Situación en Bolivia, AG/DEC. 42. (XXXV-O/05).
- OEA (2005) "Apoyo a la Democracia en Bolivia. Consejo Permanente" CP/Res. 885 (1499/05) (26 de Julio)
- OEA, CP/Res. 892 (1507/05)
- OEA, Res. 43, (XXXV-O/05), Asamblea General, Fort Lauderdale, Apoyo a Nicaragua.
- OEA, Informe de la Misión del Secretario General a Nicaragua. On line: <http://www.oas.org/documents/Nicaragua/Informe-NI-102204.pdf>
- Yashar, Deborah (1999) "Democracy, indigenous movements, and the post-liberal challenge in Latin America" *World Politics* Volumen No. 1 Octubre pp. 52

Este libro se terminó de
imprimir en enero de 2009
en la imprenta RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador