



1

América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales

Editores: Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Volumen 1

**Francisco Rojas Avarena y Andrea Álvarez-Marín,
Editores**

**América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento.
Repensar las ciencias sociales**

ISBN 978-92-9089-175-8

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org.uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación. <i>Gonzalo Abad Ortiz</i>	9
Introducción. <i>Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín</i>	15
El compromiso de la ciencia y la ciencia del compromiso. <i>Julio Carranza Valdés</i>	57
La construcción del saber académico en América Latina: ¿voz de los excluidos o sostén de la tecnocracia? <i>Diana Tussie y Melisa Deciancio</i>	93
Las Relaciones Internacionales en la América Latina de hoy. <i>Grace Jaramillo</i>	117
Integración latinoamericana: Historia de crisis inacabadas. <i>Josette Altmann Borbón</i>	133
Repensar América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala. <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	167
Enfoques y tendencias en el análisis de los procesos de democratización en América Latina. <i>Ileana Aguilar y Tatiana Benavides</i>	197

Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo. <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	233
El impacto de los cambios constitucionales en la Región Andina. <i>Francine Jácome</i>	273
Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano. <i>Francisco Rojas Aravena</i>	311
Bibliografía	361
Relación de autores	407

Preámbulo

El presente volumen es el primero de una serie de tres que son parte de los resultados de la Primera Fase del Proyecto Repensar América Latina, proyecto que en estrecha cooperación académica han coordinado FLACSO y la UNESCO.

El Proyecto Repensar América Latina se inscribe en el programa internacional Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de la UNESCO, cuyo objetivo fundamental es contribuir a reforzar las relaciones entre ciencias sociales y políticas públicas, en especial aquellas que están relacionadas con la lucha contra la pobreza y por el desarrollo social.

Como se puede ver la definición misma de la prioridad establecida por el Programa MOST lo hace muy relevante como propuesta de trabajo en América Latina y el Caribe, dado que el principal desafío de la región es la superación de la marginalidad, la pobreza y la inequidad social, que aún, en el reciente periodo de crecimiento sostenido de los últimos años, no se ha podido superar.

Como se podrá comprobar con la lectura del texto y de las introducciones realizadas por los coordinadores del proyecto, el presente volumen ofrece una evaluación del estado actual de las ciencias sociales de la región, su institucionalidad, así como su potencial en lo que a su relación con el análisis, diseño y evaluación de políticas públicas se refiere. También se examina, desde esa perspectiva, la situación actual de América Latina en el contexto global.

Es necesario leer el presente volumen como parte de la serie de tres, aquí se trata sobre el estado actual de las ciencias sociales en la región, de su tradición y de su capacidad de realizar análisis y propuestas a una realidad compleja que demanda soluciones creativas sustentadas en el conocimiento y en el compromiso, el segundo volumen se concentran en la cuestión específica de las políticas sociales, como herramienta fundamental para enfrentar el principal

problema de la región, la inequidad social y la marginalidad, persistentes aun en periodos de expansión económica como el que ha sucedido en los últimos años, el tercero hace una extensa consideración, a partir de las actuales tendencias, sobre cuáles podrían ser los posibles escenarios internacionales futuros, en los que habrán de seguir cursos alternativos las políticas de desarrollo social en la región.

Durante los últimos años, a partir del establecimiento de procesos de transformaciones sociales en varios países de la región, en los cuales las políticas de lucha contra la pobreza y por el desarrollo social han adquirido un lugar prioritario en el conjunto de las políticas públicas, se ha planteado un escenario más favorable para la articulación de un dialogo más constructivo entre ciencias sociales y política. Décadas anteriores fueron caracterizadas por una situación en la cual ciertos consensos internacionales generados en los países de mayor desarrollo relativo basados esencialmente en los criterios de la competitividad y la rentabilidad a todo costo, así como de un pragmatismo apoyado en la desregulación de los mercados, la desconstrucción del estado y la subordinación de los intereses nacionales a una lógica global, cerraron el paso a una participación más dinámica, constructiva e influyente de las ciencias sociales de la región en los procesos políticos de la mayoría de los países.

No se podría afirmar que la situación actual es menos compleja que la anterior, más bien al contrario, pero lo que sí se puede afirmar es que la superación de la ortodoxia dominante por años ha cedido el paso a un nuevo periodo de búsqueda de alternativas desde la región que crea mejores condiciones para el dialogo entre ciencias sociales y políticas públicas.

El desafío es enorme, desde la necesidad de construir teorías explicativas de los principales problemas de la región y su lugar en el mundo, hasta la evaluación de las políticas en curso y la contribución al diseño de mejores alternativas. Se trata de un trabajo intelectual de carácter crítico, como no podría dejar de serlo en tanto que científico, pero a la vez comprometido con un curso de acción a favor de los mejores intereses de la sociedad.

La relación entre ciencia y política es siempre compleja, el dialogo entre científicos y políticos no siempre es fluido, muchas veces pesan factores que dificultan la comunicación, algunos de carácter objetivo y otros subjetivos. Existen prejuicios mutuos, desconfianzas, el manejo de un lenguaje diferente, hay un posicionamiento distinto frente a las urgencias de la sociedad, hay tiempos diferentes en el ejercicio de ambas labores. Pero también hay la evidencia de la necesidad y la conveniencia de la construcción de un dialogo fecundo, la

complejidad de los problemas actuales exige cada vez mas políticas basadas en el conocimiento específico de la realidad, sus contradicciones, interrelaciones y tendencias. Ese conocimiento se construye desde varios ámbitos de la sociedad, pero sin dudas al conocimiento científico, aquel que se produce a través del método de las ciencias, le corresponde un papel de la mayor importancia en ese proceso.

La reducción de la pobreza y el establecimiento de mayor equidad social en América Latina y el Caribe es un desafío político y ético que debe ser enfrentado en el contexto de un mundo cada vez más complejo e incierto, la mayor calidad y efectividad de las políticas públicas es un factor esencial e imprescindible para responder a este desafío. Este hecho deja clara la necesidad de un mayor aporte del conocimiento científico, en especial de las ciencias sociales incluidas las ciencias económicas para contribuir a darle un mayor nivel de científicidad y eficacia a esas políticas que han de ser decididas e implementadas por parte de los gobiernos de la región. Este aporte necesita de un diálogo fecundo entre los científicos sociales, los políticos y funcionarios responsables de tomar decisiones y otros actores relevantes de la sociedad civil como los movimientos sociales.

La mutua comprensión de estos roles abre un mejor espacio al dialogo entre ciencias y política, la comunidad científica debe comprenderlo y asumir, como una de sus funciones el producir un conocimiento relevante y comprensible para la política, aquí hay implicado un asunto de identificación de temas relevantes, de lenguaje y de tiempo. La comunidad política, aquella a la que corresponde tomar decisiones, debe también comprenderlo y abrir el dialogo, donde tiene que haber necesariamente un lugar para la crítica constructiva y el debate de ideas fundamentadas.

El proyecto que ha dado lugar a estos tres volúmenes ha sido un paso importante al poner a cerca de treinta destacados académicos de la región a pensar juntos sobre este tema de gran importancia y relevancia política y ofrecer estos primeros resultados. La UNESCO y su Programa MOST continuarán comprometidos en fortalecer este noble empeño.

JULIO CARRANZA VALDÉS

Consejero Regional
de Ciencias Sociales y Humanas
para América Latina y el Caribe
UNESCO

Presentación

Al inicio de la presente década se hizo patente la preocupación de un grupo de cientistas sociales acerca de la escasa autonomía intelectual con la que se abordaban los problemas de la región, por lo que surgió la iniciativa de emprender un proyecto intelectual que repusiera las falencias que se observaban en la reflexión endógena acerca de América Latina.

Nos parecía que era urgente retomar una tradición académica holística que había marcado los años fructíferos anteriores a la década perdida, tanto en lo político como en lo socio-económico. La imposición de dictaduras sangrientas como de modelos económicos excluyentes, su evidente fracaso y sus ignominiosos costos, planteaban un ingente desafío que tanto la ética como la conciencia demandaban de los cientistas sociales. Es así como se definieron algunos parámetros para emprender una tarea que permitiera motivar a colegas, instituciones, redes y personalidades políticas hacia la elaboración de una visión certera sobre la realidad de la región, sus características sobresalientes, sus prolegómenos prioritarios y sus perspectivas.

Las propias ciencias sociales fueron el primer objetivo necesario de confrontar, ya que de ellas debían surgir las ideas y propuestas, que la región requería para enfrentar las nuevas realidades de su entorno tanto local como mundial. Los resultados esperados desde luego apuntaban a influir en los procesos reales que se avizoraban, de manera de participar en su desarrollo, aportar a su formulación teórica, enriquecer sus deliberaciones críticas y afianzar sus prácticas.

Fue necesario juntar voluntades, buscar apoyos institucionales, lograr consensos mediante el emprendimiento de un diálogo crítico; en definitiva obrar para configurar un programa que involucre voluntariamente a un grupo representativo, tanto geográfico como epistemológico, de la diversidad regional.

Con ese propósito se lograron reunir en varias oportunidades (San José, Lima, México, Quito, Montevideo, Buenos Aires) a un conjunto de colegas que nutriendo una reflexión compartida permitiera identificar los desafíos que debían encararse para lograr emprender un programa regional.

Gracias a la colaboración de un pequeño grupo (*) se logró recoger un sinnúmero de contribuciones y producir bajo la brillante pluma de Heinz Sonntag, un documento de base intitulado “Hacia una estrategia innovadora para conocer y saber América Latina y el Caribe: ¿Impensar las ciencias sociales de la región?”.

La circulación, más informal que institucional del documento, facilitó el intercambio necesario para emprender una segunda etapa del programa: la de planificar la realización de trabajos que lanzaran la discusión en el ámbito regional.

De manera que, al situar el desafío el documento señalaba, entre varios temas, los siguientes:

- “Renovar el impulso vital dentro de las ciencias sociales mismas, puesto en peligro por las ofensivas ideológicas del neopositivismo y el neoliberalismo en los 80s y comienzo de los 90s y las confusiones de la última década del siglo XX;
- Encarar diferenciadamente sus problemas en cada sociedad y buscar simultáneamente los posibles lugares y nudos de encuentros y comunicación, con énfasis en diseñar una estrategia que otorgue ciertas prioridades a las áreas con menos desarrollo;
- Pensar en la posibilidad y necesidad de estrategias asociativas entre los que reflexionamos y trabajamos en y desde América Latina y el Caribe y los que lo hacen en y desde otras regiones, incluyendo las desarrolladas, y ponerlas en práctica;

(*) (G.Abad, J.Carranza, J. Cotler, F. Delich, T. Dos Santos, M. Gandásegui, R. Millan, N. Lechner, P. Oquist, R.Pozas, H. Sonntag)

-
- Reforzar el impacto de las ciencias sociales sobre las decisiones que se toman a nivel de las sociedades locales, provinciales o estatales, nacionales y regionales, mediante su implantación cognitiva e institucional en las organizaciones de los actores colectivos, incluyendo los Estados.”

Tales propósitos requerían, además de motivar a la comunidad académica, el contar con un marco en el cual un diálogo pudiese construirse con los responsables políticos, de manera de renovar relaciones que tuvieran un impacto en las decisiones que éstos tomaran en la conducción de la política pública. Se estableció por tanto el proyecto académico “Repensar América Latina” en el seno de FLACSO con apoyo de la UNESCO, para la elaboración de propuestas, desde las ciencias sociales, sobre la realidad contemporánea de la región.

Paralelamente, el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, establecido por la Unesco en su programa MOST, permitió que se encuentren las vías de un acercamiento institucional. La participación de las dos redes más representativas de las Ciencias Sociales regionales, FLACSO y CLACSO, en esas deliberaciones ha permitido que se consolide una relación de mutuo beneficio, buscando establecer una agenda compartida de investigación así como explorar vías de intercambio crítico.

Es en este marco que el proyecto “Repensar América Latina” se planteó desarrollar tanto una reflexión innovadora como una contribución a la visión necesaria para la conducción de los innovadores procesos de cambio contemporáneos que marcan la llamada “Primavera Latinoamericana”.

Gracias a la colaboración de varios colegas, se presenta hoy una primera serie de tres volúmenes (**) que dan cuenta de preocupaciones temáticas centrales en este proceso de reflexión para la acción: el primero recoge desde los diversos enfoques académicos actuales, interrogantes esenciales para la comprensión de la realidad regional; el segundo trata de las políticas sociales que constituyen, más allá de lo político, el núcleo central de los procesos de cambio de la región; el tercero analiza los desafíos por venir, iniciando una

(**) F. Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín, Eds, *América Latina y el Caribe: Globalización y Conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*, 2011; Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Eds, *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, 2011; Theotonio Dos Santos, Ed, *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y Políticas Sociales*, 2011.

discusión sobre la prospectiva regional, ejercicio indispensable para lograr avanzar en este esfuerzo colectivo.

El impacto deseado, tal como indicado, apunta a provocar cambios cualitativos que impulsen decisiones acordes con una renovada visión, tanto en el seno de la comunidad académica como en la de los responsables políticos.

Interrogantes actuales, acordes con los procesos reales que vive la región, tales como el renovado rol del Estado como conductor del desarrollo, las características no clásicas del régimen democrático, el modelo “descolonizado” de sociedad y la construcción de sociedades multiculturales, el papel de las fuerzas armadas, los desafíos de la participación popular, el reto de la violencia y la seguridad, la viabilidad de la integración, las relaciones internacionales en la mundialización, conforman una agenda compleja y necesaria ante la cual la academia tiene que readecuar su práctica de investigación.

Por su parte, la renovada demanda por políticas de Estado respetuosas de Derechos en temas como la educación en todos sus niveles, la salud universal y la seguridad social, el papel de los subsidios directos, los programas de vivienda popular, conjugados con los proyectos de obras públicas básicas, de suministro de energía, de combate a la pobreza, de redistribución de ingresos y de políticas fiscales responsables, constituyen nudos centrales que deben resolver los decisores desde su especial perspectiva ideológica.

De ahí que, en el ámbito académico y en armonía con sus procedimientos institucionales, se plantea polemizar con grupos tales como los Grupos de Trabajo de CLACSO, los Grupos Regionales de Investigación (GRILAC) de FLACSO, algunas cátedras UNESCO de la región, así como con una amplia red de universidades interesadas, con miras a motivar a profesores y estudiantes de tercer y cuarto nivel de esas redes, a participar en esta tarea.

En el ámbito político, el diálogo con los decisores, a más de fortalecer lazos institucionales como el MOST, implica tanto difundir las propuestas como debatir sus implicaciones de política y de legislación, mediante eventos públicos y una amplia utilización de medios sociales y masivos.

Es decir motivar una reflexión pública e ilustrada renovadora, que permita relanzar una dinámica intelectual y política, atrayendo un conjunto de actores vitales para el desarrollo de la región.

La realización de estas tareas contó con la colaboración entusiasta de muchas personas que en su calidad oficial, pero sobre todo como individuos conscientes y comprometidos, superaron las miopías propias de esquemas burocráticos, pretextos administrativos y demás escollos autocomplacientes, que enfrentan iniciativas que pretendan subvertir el status quo del “business as usual”.

Nuestro agradecimiento por tanto para directivos como Pierre Sane, en su calidad de Sub Director General de Ciencias Sociales de la UNESCO, Francisco Rojas, Secretario General de FLACSO, Emir Sader Secretario Ejecutivo de CLACSO, Adrian Bonilla Director de FLACSO Ecuador y Julio Carranza Consejero Regional de Ciencias Sociales de UNESCO.

Igualmente a Carlos Ortega y Lorena Flórez por su ayuda constante y desde luego a los coordinadores de los volúmenes mencionados con los que se inicia esta serie, así como a los autores de los textos que contribuyen a convocarnos para repensar América Latina.

GONZALO ABAD ORTIZ

Coordinador del proyecto
Repensar América Latina

Introducción

***“UNO DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS EN LA ACTUALIDAD ES LIGAR LAS
CIENCIAS SOCIALES Y LA ACCIÓN.”***

(ALBERTO CIMADAMORE)¹

FRANCISCO ROJAS ARAVENA² Y ANDREA ÁLVAREZ-MARÍN³

América Latina a inicios del siglo XXI

América Latina en el nuevo contexto internacional del siglo XXI se enfrenta a una serie de cambios económicos, políticos, culturales y sociales. Desde el punto de vista político, América Latina en las primeras décadas del siglo XXI experimentó un giro político hacia la izquierda, pues muchos gobiernos se inclinaron hacia ideologías social-demócratas o el socialismo del siglo XXI. Esto ha provocado una mayor fragmentación y polarización en la región de América Latina y el Caribe, procesos que han debilitado su integración efectiva. Desde el punto de vista económico, América Latina y el Caribe siguen siendo altamente dependientes de las exportaciones de materias primas y de recursos naturales, pero han buscado diversificar sus relaciones económicas con otras regiones del mundo.

-
- 1 Cimadamore, Alberto (2010) “Social Science capacity-building in Latin America”. En: World Social Science Report 2010. Knowledge Divides. UNESCO/ International Social Science Council (ISSC), París, Francia.
 - 2 Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
 - 3 Asistente de investigación, FLACSO-Secretaría General.

Desde el punto de vista cultural, grupos tradicionalmente excluidos han presionado por lograr mayor peso político y han buscado el reconocimiento institucional de la condición multicultural de sus países. En algunos países, estos grupos han logrado ascender a puestos importantes de dirección política. Desde el punto de vista social, hubo algunos avances en la disminución de la pobreza y la desigualdad durante los años de crecimiento económico anteriores a la crisis económica, pero estos avances se detuvieron por la misma. Además, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Todos los anteriores procesos vinieron a ser profundizados por la crisis económica internacional de 2008/2009⁴.

En el caso de la crisis económica, México, Centroamérica y el Caribe fueron los más afectados porque mantienen vínculos más estrechos con Estados Unidos. El peso de EE. UU como socio comercial es considerable y estos países tienden a expulsar más migrantes hacia ese país. Los países sudamericanos tuvieron que enfrentar obstáculos diferentes. Pese a que estos son también independientes de Estados Unidos y tienen una mayor diversidad de vínculos económicos y comerciales, estos se vieron afectados por la disminución en el volumen y los precios de sus principales productos de exportación y por la desaceleración de la actividad económica global.

En general en todos los países los principales impactos económicos fueron la caída en los precios de las exportaciones, la caída del producto interno bruto, caída en los términos de intercambio, caída de las remesas, dificultad en el acceso al crédito, menor inversión y menor ayuda al desarrollo dirigida a la región, más proteccionismo económico en los países receptores de nuestras exportaciones y mayores asimetrías entre los países de América Latina y el Caribe.

Entre sus principales efectos sociales estuvieron una mayor dificultad de reducción de la pobreza, dificultades para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio en el tiempo acordado, profundización de la desigualdad y aumento del desempleo. Asimismo, el proceso de recuperación social tardará más tiempo que la recuperación económica, esta última no posibilitará recuperar los índices que se tenían antes de la crisis.

Finalmente, entre los impactos políticos se pueden citar la existencia de mayores demandas sobre los Estados (en un contexto de menor posibilidad de

4 Rojas Aravena, Francisco (2009) *Crisis financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General de FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org

respuesta de estos), tensionamiento a los sistemas políticos, dificultades en el Estado de Derecho y problemas con la gobernabilidad democrática.

La crisis además no fue un hecho aislado. Este fue otro desequilibrio en un contexto de varias crisis y problemas de carácter global; entre estos se pueden citar la crisis alimentaria, la crisis energética y el cambio climático, todos estrechamente ligados entre sí.

El cambio climático es un problema del que se empezó a tomar conciencia hace ya algunos años. Ya en 1992 se celebró la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio climático. Este problema es grave y trasciende a los cambios bruscos de temperatura, al aumento del nivel del mar y al aumento de los desastres naturales. No es sólo un problema ambiental, sino también un problema humanitario y de salud pública con múltiples dimensiones. Debido al incremento en los niveles del mar, a los cambios en los patrones de lluvia y en la ubicaciones de los desiertos, tierras para cultivo y bosques; podrían ocurrir hambrunas y enfermedades, problemáticas que aumentarían las migraciones de los países ambientalmente devastados hacia Estados Unidos o Europa con todas las implicaciones socio-económicas y socio-culturales del caso⁵. El cambio climático también ha sido uno de los principales factores de las crisis energética y alimentaria.

La crisis energética surge, principalmente, por el aumento en el precio de los combustibles y por la menor disponibilidad de estos recursos. El aumento del precio de la energía ha tenido una incidencia importante en el alza de los precios de los alimentos porque ha incrementado los costos de producción y comercialización de los mismos.⁶ También ha estimulado la búsqueda de energías alternativas. Esta intensificación en la búsqueda y producción de nuevas fuentes de energía más amigables con el ambiente, así como el “boom” de los biocombustibles no están exentos de crítica, por temas como el mal uso de los suelos y el uso de alimentos (en especial el maíz) para la producción de estos nuevos combustibles.

5 Kurtzman, Joel. (2009) “The low-carbon diet”. En: *Foreign Affairs*. Vol. 88. No. 5. Nueva York, Estados Unidos, setiembre/octubre, p. 117.

6 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009) *Panorama social de América Latina 2008*. CEPAL, Santiago, Chile, p. 55. Disponible en: www.eclac.org

Esta crisis no es de *disponibilidad* de alimentos, sino de *carestía*.⁷ A pesar de que América Latina y el Caribe es una gran zona productora y exportadora de alimentos, una proporción importante de la población se vio afectada por el encarecimiento de los principales productos agrícolas (trigo, maíz, arroz, soja)⁸. Los precios internacionales de los alimentos aumentaron en promedio un 138% entre 2000 y 2008. Las mayores escaladas se verificaron entre 2006 y 2007, bienio en que los precios crecieron un 23,8% y entre 2007 y junio del 2008, período en que hubo un incremento del 40%. A mediados de 2008 los precios comenzaron a disminuir, aun cuando han permanecido en niveles superiores a los de 2006 y parece poco probable que los precios retornen a los niveles de periodos anteriores⁹.

Aunque más reciente, otro desequilibrio global fue la pandemia de AH1N1 de 2009. En la actualidad las posibilidades de propagación de un virus son mayores que a inicios del siglo XX. Cualquier epidemia se puede extender más allá de su lugar de origen por la creciente interconexión entre las poblaciones y por el gran desarrollo científico-tecnológico y de transportes operada en el último siglo. El transporte aéreo acelera la dispersión del virus, y a su vez, imposibilita impedir su transmisión a nuevas latitudes. Por otro lado, los avances producto de la globalización también posibilitaron que los hechos en México y los nuevos hallazgos sobre la enfermedad pudieran ser difundidos por todo el mundo con rapidez. Las acciones de la OMS y el desarrollo de las telecomunicaciones favorecieron que el sistema internacional de salud estuviera mejor preparado para hacer frente a esta amenaza¹⁰.

7 García Cebolla, Juan Carlos (2008) “El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe.” En: *ARI* 152/2008-24/11/2008. Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari152-2008

8 Díaz, Efraín (2009) “Seguridad y crisis alimentaria”. En: *Revista Centroamericana de Economía*. II Época, Año 14, No. 72. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, Julio/2008-Marzo/2009, p. 53.

9 CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, op. cit., p. 54.

10 Córdova, José Ángel y Hernández, Mauricio (2009) “La epidemia de influenza humana AH1N1 en México: acciones y lecciones”. En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 9. No. 3. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF, México, p. 68.

Los efectos simultáneos de todos estos problemas mantienen las vulnerabilidades de la región no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista social y político.

América Latina en el mundo

América Latina-Asia Pacífico. Las relaciones entre América Latina y Asia Pacífico se han profundizado en los últimos años, particularmente con China. Las economías de Asia Pacífico sufrieron los menores efectos negativos de la crisis económica y las relaciones económicas con China fueron un factor importante en la recuperación de las economías de la región. Además, según Jorge Domínguez, uno de los factores principales en el éxito económico de América Latina entre 2000 y 2007 se debió precisamente al aumento de sus relaciones económicas y comerciales con China.¹¹

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), China desplazó en 2009 a Alemania como principal exportador mundial de bienes, y en 2010 al Japón como segunda mayor economía mundial, tanto en dólares corrientes como medido por paridad de poder adquisitivo. China e India contribuyeron con poco más de un tercio del crecimiento mundial entre 2000 y 2008, y más de dos tercios en 2009. Asia-Pacífico en su conjunto representa aproximadamente una cuarta parte del comercio mundial. Asimismo, esta región posee el 57% de las reservas internacionales globales (de las cuales China por sí sola posee el 28%). Todo lo anterior contrasta con la fragilidad de la recuperación de las economías europeas y de la estadounidense.¹² El impacto de la crisis fortaleció el poder de los gobiernos del Sur y del Este asiático.

A partir de 2004 y 2005 aumentaron las relaciones América Latina-China. América Latina es importante para China principalmente por sus materias primas y es además receptora de muchos productos chinos. Chile fue el primer país en firmar un acuerdo comercial con China en 2006. La mayor importancia de China en la región responde a que en los últimos 30 años, ha

11 Domínguez, Jorge (2010) “The changes in the International system during the 2000s”. En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos, p. 6.

12 CEPAL (2010) *El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. CEPAL, Santiago, Chile, p. 64. Disponible en: www.eclac.org

habido un traslado masivo a ese país de una parte importante de la producción de bienes industriales. Esto convirtió a China en un ávido consumidor de materias primas y en un activo exportador de bienes manufacturados. En este contexto, los recursos naturales y el mercado latinoamericano comenzaron a ganar relevancia.¹³ La fuerte demanda china de alimentos, energía, metales y minerales ha beneficiado a los países que exportan estos productos, mejoró sus términos de intercambio e impulsó su crecimiento.¹⁴

En 2009 China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil, superando a Estados Unidos. Esta relación está motivada por los yacimientos de hierro y petróleo y por las plantaciones de soya, complementariedad tecnológica en materia de aerotransporte y telecomunicación.¹⁵ China se ha convertido en el primer destino para las exportaciones de Brasil y Chile y el segundo para las de Argentina, Costa Rica, Cuba y Perú. Aunque cabe destacar que las exportaciones latinoamericanas a la región asiática y a China se concentran en pocos países y en pocos productos, principalmente recursos naturales.¹⁶ China y el resto de Asia emergente constituyen también uno de los principales proveedores para las importaciones de la región. China fue en 2009 el segundo país de origen más importante de las importaciones de Chile, Colombia, Perú, México y el tercero más importante para Ecuador y Guatemala.¹⁷

América Latina no ha generado una clara estrategia que le permita posicionarse mejor en sus nexos birregionales con Asia Pacífico, los avances se han dado principalmente de manera individual/bilateral. Otra forma en que se han venido desarrollando las relaciones de América Latina y Asia en los últimos 20 años se efectúa por medio de la membresía de algunos países de la región latinoamericana en foros transpacíficos Pacific Basin Economic Council (PBEC), Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y Foro de Cooperación de América Latina Asia del Este (FOCALAE).

13 Cornejo, Romer y Navarro García, Abraham (2010) “China y América Latina: recursos, mercados y poder global.” En: *Revista Nueva Sociedad* No. 228. Buenos Aires, Argentina, julio-agosto, p. 87. Disponible en: www.nuso.org

14 CEPAL, *El Arco del Pacífico Latinoamericano*, op. cit., p. 12.

15 Cornejo, Romer y Navarro García, Abraham, “China y América Latina,” op. cit., p. 88.

16 Rosales, Osvaldo (2010) “El dinamismo de China y Asia emergente: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe.” En: *Pensamiento Iberoamericano* No. 6. 2 época. Retos y oportunidades ante la crisis. Madrid, España, pp. 105-106.

17 CEPAL, *El Arco del Pacífico Latinoamericano*, op. cit., p. 12.

APEC ha sido el más relevante. Este foro, lejos de promover una estructura supranacional articulando principios políticos, sociales y económicos, como la mayoría de los mecanismos de integración, se constituye en un foro cuya prioridad es la cooperación económica y técnica de sus miembros. A diferencia de la integración en Europa, estas entidades no cuentan con estructuras institucionales rígidas y sus mecanismos decisorios suelen articularse a partir de mínimos comunes denominadores más que por la búsqueda de proyectos ambiciosos. Este foro reúne a 21 economías, tres de las cuales son latinoamericanas (México, Chile y Perú). La importancia de este foro es que las economías que lo conforman representan alrededor del 60% del PIB mundial y el 50% del comercio mundial.¹⁸

Según CEPAL, APEC continuará promoviendo el diálogo político a favor de la integración transpacífica; estimulando la adopción de compromisos para facilitar los flujos de comercio e inversión, pero muy probablemente no será un espacio institucional para negociaciones comerciales formales. Otro problema es que en el corto plazo, APEC no podrá aceptar a más miembros debido a la moratoria vigente que bloquea el acceso de nuevos miembros.¹⁹

A diferencia de APEC, la iniciativa relativamente reciente del Foro del Arco del Pacífico incluye más países de América. Este fue creado en 2006 a iniciativa del gobierno de Perú. Está conformado por 11 economías latinoamericanas, todas estas poseen una ribera en el Pacífico (México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile).

Según José Briceño Ruiz, la creación del Arco responde a dos factores principales. Por un lado, el ascenso al poder de nuevos gobiernos de izquierda, duramente críticos del modelo de regionalismo abierto y de las iniciativas de integración posneoliberal. El foro es una instancia creada por aquellos gobiernos que aún se mantienen apegados al enfoque de integración abierta. Por otro lado, la creación del foro expresa la creciente importancia de los países de Asia y del Pacífico como potencial comercial de los Estados de la región, algo que se ha profundizado por la creciente presencia de China como actor económico en América Latina.²⁰

18 Ibid., p. 48.

19 Ibid., p. 48.

20 Briceño Ruiz, José (2010) “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional.” En: *Revista Nueva Sociedad* No. 228. Buenos Aires, Argentina, julio-agosto, p. 55. Disponible en: www.nuso.org

Para Briceño, el Arco del Pacífico tendría la triple función de: a) Defender las políticas económicas neoliberales aplicadas desde fines de los 80; b) ser una respuesta al eje ALBA y sus propuestas de crear un eje antisistémico, no capitalista y antiimperialista; y c) constituirse en una instancia para tratar de institucionalizar un espacio regional a partir del cual negociar con los países de Asia Pacífico.²¹

El interés del Arco es eminentemente comercial, busca profundizar la relación comercial entre los países de la iniciativa y profundizar la relación de todo el bloque con los países de Asia Pacífico. Labores concretas que están promoviendo en este sentido son la convergencia de acuerdos comerciales ya existentes, el fortalecimiento de la eficiencia de las uniones aduaneras, la cooperación económica y técnica, entre otros.

Entre las limitaciones del Arco del Pacífico se pueden citar que a pesar de su orientación abierta existe poca articulación entre estos países. Además las cuatro economías de mayor tamaño (Chile, Colombia, México y Perú) son las que representan más del 90 % del intercambio comercial con la ASEAN + 3.²²

Finalmente, es importante tener en cuenta que proyecciones de CEPAL sugieren que hacia 2020 China desplazaría a UE como segundo socio-comercial.²³ Mientras Estados Unidos y la Unión Europea son los principales socios comerciales en el presente, la región de Asia Pacífico gana más importancia.

América Latina-Unión Europea. Actualmente la Unión Europea es el segundo socio comercial de América Latina. Desde una perspectiva subregional, es el principal socio comercial para MERCOSUR, el segundo lugar para la CAN y CARICOM y el tercer lugar para México, Chile, y Centroamérica. Desde 1999 se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica entre ambas regiones. La asociación estratégica UE-ALC se basa en tres pilares: diálogo político, cooperación para el desarrollo y acuerdos de asociación comercial, haciendo de esta relación una que trasciende los aspectos meramente económicos y comerciales. En este último punto los acuerdos de asociación de la Unión Europea se diferencian de los tratados de libre comercio con Estados Unidos.

21 Ibid., p. 55.

22 CEPAL, *El Arco del Pacífico Latinoamericano*, op. cit., p. 15.

23 Ibid., p. 13.

La cooperación de la Unión Europea hacia América Latina ha sido de carácter bilateral (UE-país), regional (UE-distintas subregiones AL) y horizontal (proyectos generales para ALC). La UE constituye el mayor cooperante con más de 400 proyectos y programas por un importe superior a los 3 mil millones de euros. La cooperación para el logro de la cohesión social es el rubro de mayor peso en los proyectos de cooperación. España es el país que destina mayor ayuda oficial al desarrollo, incluso por encima de Estados Unidos²⁴. Para el periodo 2007-2013 la Comisión Europea definió tres ámbitos de actividades de cooperación para la región latinoamericana: 1) cohesión social, 2) integración regional y cooperación económica y 3) recursos humanos y comprensión mutua.

Sin embargo, la asociación estratégica no ha tenido el resultado esperado. Según José Antonio Sanahuja, algunos factores que han afectado la relación birregional son los siguientes. Primero, la marcada securitización de las relaciones internacionales tras el 11 de septiembre de 2001. Segundo, la nueva agenda de desarrollo y los objetivos del milenio han desplazado la ayuda de donantes hacia países más pobres de África subsahariana y Asia meridional. Lo anterior debido a que el problema principal de América Latina no es la pobreza, sino la alta desigualdad. Tercero, la región, excepto Brasil, no ha logrado convertirse en el polo de crecimiento económico que se esperaba, más allá del retorno a un modelo primario exportador intensivo en recursos naturales y mano de obra barata en que las materias primas, manufacturas maquila vuelvan a ser vector de crecimiento.²⁵

Hasta el presente, los avances en la asociación estratégica han sido diferenciados por subregión. Los casos exitosos son México, Chile y Brasil, países con acuerdos bilaterales. Centroamérica ha sido la única subregión exitosa en la constitución de un acuerdo birregional. El acuerdo con la Comunidad Andina fracasó y se tuvo que optar por la firma de acuerdos bilaterales con Colombia y Perú. Finalmente, las negociaciones con MERCOSUR están estancadas desde 2004. Otro problema es que actualmente Europa no es prioridad para varios países de América Latina. Por ejemplo, los países del ALBA buscan

24 Altmann, Josette, Rojas Aravena, Francisco y Beirute, Tatiana (2010) “Europa-América Latina y el Caribe: ¿bilateralidad vs. birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico.” Documento preparado para el 11º Foro Biarritz. Madrid, España, 4-5 de noviembre de 2010, p. 17.

25 Sanahuja, José Antonio (2010) “La Unión Europea y América Latina y el Caribe”. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010.

fortalecer sus relaciones con Irán, India, Rusia y China y los países del Arco del Pacífico se esfuerzan por acercarse al Asia-Pacífico.

Otra de las críticas que se han hecho de las relaciones con la Unión Europea es que esta ha puesto más énfasis al diálogo político, aspecto que provocó que las negociaciones comerciales fueran más tardías. Entre América Latina y la UE existen varios espacios de alto nivel que tienen el objetivo del diálogo político: las Cumbres UE-ALC, reuniones ministeriales Grupo de Río-UE, los encuentros subregionales con cada bloque (SICA, MERCOSUR, CAN) y con los países con los que hay relaciones bilaterales. Ello provoca una multiplicación de esfuerzos en diversas instancias que pueden terminar en diluir el diálogo.²⁶

Los temas más importantes en las Cumbres han sido cohesión social, multilateralismo, democracia y derechos humanos, desarrollo sustentable, cambio climático, lucha contra las drogas y crimen organizado y ciencia, tecnología y conocimiento. Otro importante tema es el de las migraciones. Los países de América Latina y el Caribe resienten las políticas migratorias de Europa, principalmente la *Directiva Retorno*. Se debe trascender la retórica de las Cumbres y evitar poner en práctica enfoques basados única o primordialmente en consideraciones de seguridad. La clave sería la aprobación de iniciativas que logren compatibilizar los intereses de ambas regiones.

Las Cumbres han logrado avances importantes, pero forman parte de una base institucional muy burocrática. Un reto es cómo traducir los acuerdos de las Cumbres a la práctica y cómo operacionalizar los puntos en una agenda de implementación con metas concretas. Actualmente no existe una entidad o una organización responsable que vele por el cumplimiento de los acuerdos tomados en las Cumbres.

Otra de las principales críticas que se le hacen a la estrategia europea de acercamiento a la región es la de haber privilegiado la vía birregional. Para algunos la incapacidad de suscribir acuerdos de asociación con la región, con la excepción de Centroamérica, refleja que la estrategia birregional no sirve o no es viable. Sin embargo, para otros la vía bi regional es una opción que no se agota porque en ocasiones se utilice la bilateral. El preferir una sobre la otra depende de las preferencias de los países o los fracasos o limitaciones de los mismos procesos de integración latinoamericana para concertar posiciones.

26 Altmann, Josette; Rojas Aravena, Francisco y Beirute, Tatiana. “Europa-América Latina y el Caribe: ¿bilateralidad vs. birregionalidad?”, op. cit., p. 6.

Por ejemplo, el caso de la CAN. Es importante destacar que si a nivel de las relaciones comerciales en ocasiones se ha optado por la vía bilateral, es fundamental que a nivel político la vía birregional se mantenga y se promueva. Los acuerdos globales permiten incidir en la arquitectura del sistema internacional, los consensos bilaterales no logran esa incidencia.²⁷

Otro problema es que parte importante de los países de la UE no mantienen relaciones con los países de América Latina. Sin embargo, este desafío podría representar una oportunidad para España, país que podría entrar a jugar un rol fundamental. Por su historia, valores políticos y tradiciones culturales compartidas, España busca convertirse en una puerta de entrada y de intercambio de América Latina hacia Europa y constituirse en un intermediario para fortalecer el diálogo entre ambos bloques.

Anterior a la Cumbre de Madrid de 2010 había escepticismo sobre el futuro éxito en las relaciones de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Sin embargo, en esta Cumbre se dio un relanzamiento de la relación estratégica bi-regional. Se constituyó el plan de acción 2010-2012 que incluye los siguientes temas: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía, integración regional e inter conectividad para fomentar la integración y cohesión sociales, migraciones, educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión sociales.

La voluntad política manifestada en la Cumbre de Madrid debe proyectarse en el tiempo para avanzar en el desarrollo de una agenda sustantiva entre ambas regiones. Esta agenda puede ser organizada de manera efectiva en torno a cinco grandes temas²⁸: a) Cooperación política: consolidar el diálogo político UE-ALC para poder coordinar políticas referidas a la gobernabilidad global y el diseño de la nueva arquitectura internacional; b) Sociedad civil y democracia participativa: promover los valores como el pluralismo, el diálogo, la tolerancia y el respeto a la diversidad; c) Comercio: evitar que el abanico de acuerdos bilaterales suplante las dinámicas económicas intrarregionales de los distintos sub esquemas de integración. Si la UE quiere ofrecer un modelo distinto es importante privilegiar la dimensión política y de cooperación; d) Energía: La necesidad de los países de importar combustibles a costos aceptables, además de garantizar el suministro; y e) Seguridad: visión transnacional

27 Ibid., pp. 18-19.

28 Ibid., pp. 26-28.

para coordinar políticas globales y nacionales. Corresponsabilidad y colaboración mutua.

América Latina-Estados Unidos. América Latina y Estados Unidos han mantenido una relación estrecha a lo largo de la historia. Independientemente del período, las relaciones de este país con la región siempre tuvieron un tinte unilateralista. Durante el siglo XIX esta relación se manifestó a través de la doctrina del Destino manifiesto en Estados Unidos, según la cual este país tenía la responsabilidad de llevar la civilización a los demás países del mundo, principalmente en América. En la práctica esto se traducía en un intervencionismo de este país en los asuntos domésticos de los países de nuestra región. Durante el siglo XX y particularmente durante la Guerra Fría las intervenciones de Estados Unidos tenían el fin de evitar el establecimiento de relaciones de nuestros países con la Unión Soviética.

Durante la administración Bush hubo cambios y continuidades. Especialmente a partir del 11 de setiembre de 2001, la tendencia al unilateralismo se mantuvo. Sin embargo, uno de los cambios fue que la región de América Latina y el Caribe cayó en un relativo olvido con respecto a las prioridades de la política exterior estadounidense. Esto permitió una mayor autonomía de la región latinoamericana.

Durante esta administración, el énfasis de las relaciones América Latina-Estados Unidos se redujo a tres temas principales: seguridad, comercio y migraciones.²⁹ Las problemáticas de seguridad marcaron la pauta de las relaciones de Estados Unidos con la región. Si con un país no tenían puntos de seguridad en común, las relaciones disminuían. Si tenían varios puntos en la agenda compartida, sólo se concentraban en la seguridad. Prácticamente todas las

29 Hernández Milián, Jairo y Lizano Picado, Ana Cristina. Eds. (2008) América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre migración. FLACSO-Secretaría General / Juricentro, San José, Costa Rica; Hernández Milián, Jairo y Lizano Picado, Ana Cristina. Eds. (2008) América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre seguridad. FLACSO-Secretaría General / Juricentro, San José, Costa Rica; Hernández Milián, Jairo y Lizano Picado, Ana Cristina. Eds. (2008) América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre comercio. FLACSO-Secretaría General / Juricentro, San José, Costa Rica y Rojas Aravena, Francisco (2009) Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación. IV Informe del Secretario General de FLACSO. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, pp. 57-65. Disponible en: www.flacso.org

relaciones bilaterales se veían a través de un prisma de seguridad. Los países más afectados por lo anterior fueron Centroamérica y México, donde hubo una militarización de sus aparatos de seguridad nacional.

Desde el punto de vista comercial, luego del fracaso del ALCA en la IV Cumbre de las Américas en 2005, la estrategia fue la adopción de tratados de libre comercio bilaterales. Los objetivos que persigue Estados Unidos al firmar estos acuerdos son los siguientes: 1) Reciprocidad asimétrica para abrir mercados y garantizar seguridad jurídica y regulatoria para los comerciantes e inversores norteamericanos; 2) Utilizar la estrategia de liberalización competitiva para establecer precedentes para acuerdos más amplios y establecer ejemplos para los opositores en la región a acuerdos con este país; y 3) Fortalecer sociedades estratégicas en diferentes regiones particularmente en América Latina con Chile, Colombia, Perú y Costa Rica.³⁰

Finalmente, el tema de las migraciones también se vio afectado posteriormente al 11 de setiembre, pues la securitización de la política exterior estadounidense se refleja en las políticas migratorias restrictivas. Estas en algunos casos han sido violatorias de los Derechos Humanos. Esto ha provocado enfrentamientos entre los países de América Latina y Estados Unidos, siendo la propuesta de construcción de un muro entre las fronteras de México y Estados Unidos uno de los principales puntos en disputa durante el período de Bush.

El ascenso de Barack Obama como presidente de los Estados Unidos provocó grandes expectativas de cambio. Estas fueron fortalecidas luego del discurso del mandatario estadounidense en la V Cumbre de las Américas. Obama criticó la excesiva dependencia de los Estados Unidos en el militarismo y unilateralismo y promovió un discurso con mayor énfasis en la diplomacia y en la cooperación internacional. El presidente reafirmó su deseo de mejorar las relaciones inter-americanas, de reestructurar las relaciones con Cuba y de promover cambios en la política migratoria. Sin embargo, casi dos años después de haber asumido el cargo, ha habido pocos cambios en la región.

América Latina no es prioridad para Estados Unidos. En sus visitas a Costa Rica y Chile en marzo de 2009, el Vice-presidente Joseph Biden confirmó esta visión. Declaró que la región debería ser paciente en sus demandas hacia Estados Unidos, pues este país todavía está confrontando los efectos de la crisis financiera internacional y de la “guerra contra el terrorismo”. De

30 Rojas Aravena, Francisco, *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*, op. cit., p. 59.

ahí que sólo haya habido modestos avances en relación con Cuba como la eliminación de algunas restricciones a los viajes familiares y a las remesas. La controversial Ley de Arizona sobre inmigración, la no ratificación de los tratados de comercio con Colombia y Panamá (2 aliados de Estados Unidos en la región), la respuesta de Estados Unidos ante la crisis hondureña y el reciente establecimiento de bases militares en Colombia ha provocado dudas sobre si realmente la administración de Obama ha representado un giro en la política exterior estadounidense.

El relativo abandono de la región por parte de Estados Unidos ha dado lugar al incremento de la autonomía de estos países. Esta autonomía se evidencia tanto en sus políticas exteriores como en la reconfiguración del mapa político regional con el ascenso electoral al poder de gobiernos de izquierda y centro-izquierda; el cuestionamiento al “Consenso de Washington” y a las reformas neoliberales de la década de los noventa; el impulso a políticas neo desarrollistas; el cuestionamiento al Área de Libre Comercio de las Américas; y la búsqueda de nuevos aliados en la comunidad internacional.

Cabe destacar que en este contexto ninguno de los países rompe relaciones con Estados Unidos. Incluso, algunos países de la región (especialmente México y Centroamérica) están más integrados con Estados Unidos que nunca antes: demográficamente a través de las migraciones y económicamente a través de las remesas y el empleo en las empresas estadounidenses (principalmente las maquiladoras).³¹ No obstante, la relativa ausencia de este país sí ha permitido que emerjan o se fortalezcan liderazgos regionales como los de México, Venezuela y Brasil.

América Latina-América Latina. En 2010 se celebran los bicentenarios de la independencia en México, Venezuela, Colombia, Argentina y Chile. Esta celebración tuvo lugar en un contexto de grandes cambios políticos, económicos y socio-culturales en la región, cambios que se han afianzado principalmente durante la última década.

La región presenta una gran diversidad de modelos de desarrollo político y social, lo que incrementa la pluralidad política e ideológica de la región. Esto muchas veces dificulta la construcción de una imagen coherente de América

31 Eguizábal, Cristina (2010) “The United States and Central America since 2000. Free trade and Diaspora Diplomacy.” En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos, p. 79.

Latina y el Caribe y su democracia. América Latina presenta en la actualidad mayor autonomía y ha visto el ascenso de gobiernos de centro-izquierda. Estos buscan una mayor soberanía de la región, han puesto en práctica modelos de desarrollo endógenos y alternativos, han adoptado nuevos conceptos como el “buen vivir” y han promovido mayor participación de la ciudadanía. Adicionalmente, gobiernos que ponen en práctica modelos con orientación de mercado también han incorporado y desarrollado de manera muy importante políticas públicas con orientación social de carácter universal.

Otra forma de ver el tema es la perspectiva de Carlos A. Romero y Javier Corrales, para quienes uno de los principales cambios en la región ha sido la elección de gobiernos con orientación de izquierda o centro-izquierda. Aunque estos no pueden ser homogeneizados, todos han surgido como una reacción negativa hacia las políticas del Consenso de Washington. Según estos autores han surgido dos tipos de izquierda en América Latina. Primero, una izquierda con mayor disposición a negociar con Washington y que busca promover cambios respetando los parámetros democráticos y las fuerzas del mercado. Segundo, una izquierda radical comprometida con el estatismo, basada en una política “anti partidos políticos”, desconfiada del sistema de frenos y contrapesos y caracterizada por una fuerte ideología anti-americanista y anti-mercado.³² Otra característica de la izquierda radical ha sido una fuerte apelación a los nacionalismos, vista esta última ideología como una forma de reacción contra el “imperialismo” y como una herramienta para confrontar las potencias superiores.³³

Otros cambios se han manifestado en los modelos de integración. Durante los primeros años del siglo XXI ha habido un relativo agotamiento de los modelos de regionalismo abierto promovidos durante la década de los noventas. Estos modelos de apertura inspiraron la creación o readecuación de esquemas de integración como la CAN, MERCOSUR y SICA. Sin embargo, el paulatino agotamiento de este regionalismo ha desembocado en el estancamiento de estos modelos.

32 Romero, Carlos A. y Corrales, Javier. (2010) “Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009. A bridge in need of repairs.” En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos, p. 225.

33 Rivarola Puntigliano, Andrés (2009) “El nacionalismo continentalista en Latinoamérica”. En: *ANALES*. Nueva época No. 12. Bicentenario de la independencia latinoamericana (1810-2010): La perspectiva nórdica. School of Global Studies, Universidad de Göteborg, Göteborg, Suecia, p. 195.

Según Adrián Bonilla, a lo largo de las últimas décadas se han vislumbrado dos tipos de experiencias sudamericanas respecto de regímenes multilaterales regionales. Por un lado, asociaciones de tipo comercial en donde las más importantes han sido la Comunidad Andina y MERCOSUR y por otro, las experiencias de asociaciones políticas, cuya aparición ha sido más reciente. Entre estas se pueden citar ALBA y UNASUR.³⁴

Adrián Bonilla y Guillaume Long afirman que entre las razones de la creación de la UNASUR están el agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual; el debilitamiento de los ejes tradicionales de la integración regional de América del Sur (CAN por las distintas visiones políticas y de desarrollo entre sus miembros y MERCOSUR por las crisis económicas y sus grandes asimetrías); y, por el fracaso de la propuesta de acumulación del ciclo neoliberal y el deterioro social que conllevó un giro hacia la izquierda. Aunado a lo anterior, está la paulatina mejoría de los términos de intercambio para los productores de materias primas sudamericanas, lo que auguró un nuevo ciclo de afianzamiento estatal de proteccionismo selectivo y mayor nacionalismo económico.³⁵ En términos generales, los autores establecen que el nuevo regionalismo sudamericano pareciera entender al comercio como un instrumento de integración política y no como el objetivo final de la misma.³⁶

Por su parte, José Antonio Sanahuja, establece que el nuevo enfoque del regionalismo se caracteriza por 6 principios claves: a) El predominio de la agenda política sobre la agenda comercial; b) La recuperación de la agenda del desarrollo, desplazando a las políticas del Consenso de Washington y distanciándose de las orientaciones del regionalismo abierto; c) El retorno del Estado frente al protagonismo del sector privado y las fuerzas del mercado dominantes en el modelo anterior; d) Un mayor énfasis en la agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y la promoción de políticas comunes, junto con una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; e) Mayor preocupación por las carencias de integración física regional, con

34 Bonilla, Adrián (2010) "Integración y defensa." Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010.

35 Bonilla, Adrián y Long, Guillaume (2010) "Un nuevo regionalismo sudamericano. Presentación del dossier." En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 38. Escenarios políticos y regionalismo en América Latina. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, setiembre, pp. 23-26.

36 *Ibíd.*, p. 25.

el objetivo de mejorar la articulación de los mercados nacionales; y f) Mayor relevancia dada a las dimensiones sociales de la integración y al tratamiento de disparidades y asimetrías interestatales y subnacionales, vinculando la integración regional con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y de desigualdad.³⁷

Sin embargo, los nuevos modelos de la integración aún no han sido lo suficientemente exitosos. América Latina no ha logrado la creación de una voz común y no actúa en bloque en los organismos multilaterales. Esto debilita sus posibilidades de incidencia. Entre los factores que explican la debilidad de la integración latinoamericana están la poca disposición de los gobiernos a ceder soberanía a entes supranacionales, la consecuente debilidad institucional de las iniciativas de integración, la dificultad de llevar a la práctica los acuerdos de las Cumbres y la polarización política y la pugna por el liderazgo de distintos países de la región.

Esta situación podría cambiar con la recién anunciada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños fue una iniciativa del presidente de México al finalizar la I Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Esta Cumbre fue convocada por Brasil y se realizó en Salvador de Bahía, Brasil entre el 15 y 17 de diciembre de 2008. La coincidencia en la culminación de su ejercicio como Secretario Pro Témporte del Grupo de Río 2008-2010 y del compromiso de México de hospedar la II CALC, permitieron que el Presidente Felipe Calderón celebrara ambos eventos de manera conjunta en la *Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe* el 22 y 23 de febrero de 2010 en la Riviera Maya, México. Sin embargo, en la Cumbre de la Unidad no se avanzó en la constitución de la iniciativa ni se han dado pasos para su institucionalización. Se espera que el esfuerzo continúe en las Cumbres de CALC en Venezuela en 2011 y en la del Grupo de Río en Chile en 2012³⁸.

37 Sanahuja, Jose Antonio cit. p. Chaves, Carlos Alberto (2010) “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR.” En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 38. Escenarios políticos y regionalismo en América Latina. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, setiembre, p. 32.

38 Zabalgoitia, José Antonio (2010) “El Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad: la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.” Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010 y Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. *Declaración de la Cumbre de la Unidad*. Riviera Maya, México, 22-23 de febrero de 2010.

Todavía es prematuro analizar el éxito o no de esta propuesta, pero de ser exitosa, CELAC sería el primer paso en construir la voz común de América Latina y el Caribe y podría eliminar o disminuir el tono fuertemente ideológico que se le imprime a las Cumbres hemisféricas, donde muchas de las discusiones se centran en atacar las acciones anti o pro imperialistas, o bien antiglobalización. Además, podría disminuir el número de encuentros de los mandatarios, racionalizando su agenda internacional. Finalmente, la creación de la comunidad reflejaría más que nunca el compromiso político serio de la región de construir una agenda común y tener mayor peso en el escenario internacional.³⁹

Por otro lado, podría haber algunas limitaciones. El constituirse sobre el Grupo de Río implica un riesgo. La nueva Comunidad involucra aspectos que van más allá de lo político por lo que podría diluir el componente político que ha sido tan efectivo en el Grupo. Segundo, la dispersión de acciones y el no cumplimiento de los compromisos resultan previsibles al ser una iniciativa que involucraría países con intereses distintos y diferentes capacidades de respuesta e implementación. Finalmente, aunque la voluntad política es manifiesta, existen diferencias ideológicas entre los países, además de viejas disputas, dificultando la toma de decisiones.⁴⁰ Otro problema es la pugna por el liderazgo regional, disputada actualmente por varios países latinoamericanos.

México

México ha sido históricamente uno de los países líderes en la región. Hace poco menos de 20 años, México era considerado un ejemplo de éxito internacional. Fue el primer país de América Latina en entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), y su entrada al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) parecía fundamentar este liderazgo.

Su liderazgo en la región, sin embargo, no ha sido constante o de largo plazo, variando entre períodos de indiferencia relativa, abandono o fuerte actividad diplomática en países específicos sobre temas particulares. En términos de la

39 Rojas Aravena, Francisco (2010) “Unión Latinoamericana y Caribeña: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?” En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 10. No. 3. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF, México, pp. 28-29.

40 Rojas, Francisco, “Unión Latinoamericana y Caribeña,” op. cit., pp. 29-30.

política exterior mexicana, desde la década de los ochenta, con la crisis de la deuda, se observan dos cambios importantes. El primero es la renuncia a una visión estratégica que integre las dimensiones económicas y políticas de la acción de México en el mundo. El segundo cambio es un alejamiento paulatino y constante de la presencia de México en la subregión suramericana. Las soluciones para enfrentar la crisis de la deuda con el apoyo de Estados Unidos condicionaron de manera estrecha el margen de maniobra de la política económica pero también de la política exterior mexicana.⁴¹

Durante la época de Vicente Fox también hubo retrocesos en las relaciones con el resto de América Latina, principalmente por los enfrentamientos con Venezuela y Cuba. En cambio, la administración de Felipe Calderón busca cambiar esta situación y hasta el momento ha afianzado su liderazgo principalmente en Centroamérica y Colombia.

El liderazgo mexicano principalmente se manifiesta en la esfera económica y multilateral. En 2008 ocupó el treceavo lugar en las economías más grandes del mundo y fue la segunda economía más grande en América Latina después de Brasil (economía número 10 en 2008).⁴² México además ha sido exitoso en diversificar sus relaciones económicas, principalmente a través de acuerdos bilaterales. Actualmente tiene 42 acuerdos de este tipo. Asimismo, forma parte del G20+ en la Organización Mundial de Comercio.⁴³ También en 2008, un estudio sobre las multilatinas demostró que de las 100 multilatinas emergentes más grandes, 85 eran de México o Brasil y de las 50 más rentables, 35 eran de México o Brasil.⁴⁴

Una de las claves de su liderazgo económico es la posesión de abundantes fuentes de petróleo. Sin embargo, su poder en este ámbito es relativamente reducido, pues principalmente suplente a Estados Unidos y a su mercado interno. México no es miembro de OPEC, aunque trata de actuar en sintonía con las estrategias de esta organización. Ultimadamente, sin embargo, termina res-

41 Moreno, Juan Carlos (2010) “Integración social”. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010.

42 Maihold, Günther. “México-EU: How to deal with a wannabe leading power”. En: Husar, Jörg, Maihold, Günther y Mair, Stefan. *Europe and new leading Powers. Towards partnership in strategic policy areas*. Nomos Editorial, Baden-Baden, Alemania, p. 105.

43 *Ibíd.*, p. 107.

44 Santiso, Javier cit. p. Rojas Aravena, Francisco, *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*, op. cit., p. 76.

pondiendo a los intereses energéticos de Estados Unidos y ajusta su volumen exportable de acuerdo con las necesidades de ese país.⁴⁵

En el contexto subregional, el petróleo crudo sí adquiere una importancia significativa. Como uno de los esfuerzos de paz dirigidos a Centroamérica durante la década de los ochentas, México accedió a una especie de cooperación solidaria en el sector energía con 11 Estados de Centroamérica y el Caribe. La base de esta cooperación fue el Acuerdo de San José (1980), el cual implica que Venezuela y México suplen 160 000 barriles de petróleo crudo diario por medio de precios preferenciales. El acuerdo ha sido renovado todos los años posteriores a su firma y también conlleva que entre un 20-25% de las ganancias sean destinadas a un fondo para proyectos sociales y económicos que beneficien a estos Estados.⁴⁶

Otra forma en que México ejerce el liderazgo en la región es a través del multilateralismo. Fue el fundador del Grupo de Río y ha sido un líder en relación con el control de armas. Ratificó el Tratado de la no proliferación de armas nucleares y renovó su afiliación en 1995. Además, México está entre los países que han ratificado el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos nucleares. Dentro del contexto regional, México inició el Tratado de Tlatelolco en 1967, que declaró que América Latina y el Caribe era una zona libre de armas nucleares. También ratificó la prohibición de armas biológicas y químicas y es parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas antipersonales. El país está tratando de consolidar su posición como un líder comprometido con el control de armas mediante la adopción de un papel activo en la ONU. Consecuentemente, sus aplicaciones para un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2002/2003 y 2009/2010 fueron exitosas.⁴⁷

Por otro lado, México presenta algunas debilidades que limitan su potencial como poder regional. Un problema reside en la relación estrecha que mantiene con Estados Unidos, principalmente por la vía del comercio y de las migraciones. Esta relación de dependencia con Estados Unidos implica que sus esfuerzos en el área regional sean percibidos por Centroamérica como “política triangular”. Es decir, que los intereses de Estados Unidos se están manifestando a través de México.⁴⁸ Los países sudamericanos también muestran cierta desconfianza hacia México, particularmente Brasil, pues sienten

45 Maihold, Günther, “Mexico-EU: How to deal with a wannabe leading power,” op. cit., p. 105.

46 Ibid., pp. 105-106.

47 Ibid., p. 107.

48 Ibid., pp. 112-113.

que cualquier vínculo con México podría significar que Estados Unidos busca controlar MERCOSUR.⁴⁹

Günther Maihold bien resume la situación de México, cuando afirma que su imposibilidad para asumir un liderazgo regional reside en su identidad birregional. Por un lado, es geográficamente y económicamente parte de Norteamérica y por otro lado tiene raíces latinoamericanas. La incertidumbre con respecto a la identidad mexicana representa uno de los principales obstáculos para consolidar su liderazgo.⁵⁰

Otros factores que dificultan la consolidación del liderazgo mexicano son la inseguridad, el narcotráfico e incluso la pandemia de influenza en 2009. Los esfuerzos destinados a combatir estos problemas internos dificultan que el gobierno se concentre en mejorar su posición a nivel internacional. Además, según datos de CEPAL, México fue el país más afectado por la recesión económica mundial (manifestado a través de la mayor caída en el PIB)⁵¹. Finalmente, otra situación que afecta a México es que el espacio que este tenía antes en la región, ahora ha venido a ser ocupado por Brasil.⁵²

Sin embargo, en la última década México ha trabajado para posicionarse mejor en la región. Ejemplos de estos esfuerzos son la iniciativa del Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá que abarca desde México hasta Colombia), su iniciativa de la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el rol que tendrá como anfitrión en la Cumbre sobre cambio climático de 2010.

Brasil

Brasil ha empezado a jugar un rol cada vez más fundamental en la región de América Latina y el Caribe. Brasil empezó a jugar este rol especialmente en

49 Serbín, Andrés (s.f.) “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional.” s.e. s.l., p. 140.

50 Maihold, Günther, “Mexico-EU: How to deal with a wannabe leading power,” op. cit., p. 112.

51 CEPAL (2009) *Estudio económico de América Latina 2008-2009*. CEPAL, Santiago, Chile, p. 15. Disponible en: www.eclac.org

52 “México pierde liderazgo regional”. En: *Terra*. 25 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/982958/Mexico+pierde+liderazgo+internacional.htm>

2007 y 2008 debido al grado de crecimiento económico que mantuvo (alrededor del 6%) y a su nueva independencia financiera internacional.⁵³ Brasil se ha convertido en una de las economías con mayor y más rápido crecimiento. Forma parte de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y también del menor conocido grupo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica). Las proyecciones del banco Goldman Sachs dieron origen al concepto BRIC y declararon que estos serán mayores que el G7 al inicio de la década de 2030. Hacia ese año, predijeron que las 7 principales economías serán Brasil, China, Estados Unidos, Rusia, India, Indonesia y México.⁵⁴

Además de economías emergentes con creciente importancia en el comercio internacional, también se debe tomar en cuenta que estos países también buscan lograr una mayor incidencia en los organismos multilaterales y en la política internacional.

Estos países están conscientes de que dependen de un contexto regional estable para progresar en la esfera internacional, por lo que han adquirido un mayor interés en promover el desarrollo socio-económico en sus países vecinos. Relacionado con lo anterior, Andrés Serbín afirma que Brasil busca desarrollar una política consistente de influencia moderadora en la región, con bajos costos políticos y frecuentemente a través de una diplomacia activa, pero cautelosa. Brasil evita involucrarse en conflictos regionales y más bien asume un papel conciliador cuando estos se desatan. Además, ha cambiado la relación con América del Sur no sólo en términos de una mayor interdependencia económica, sino también una mayor responsabilidad política.⁵⁵

Una de las estrategias para consolidar su liderazgo en la región fue la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). UNASUR nació como una instancia de marcado perfil político, con un fuerte acento brasileño y con una proyección internacional centrada en la necesidad de coordinar posiciones comunes en foros de gobernanza global. Esta iniciativa está animada por una concepción de unión que busca fortalecer la soberanía regional frente a los poderes internacionales.⁵⁶

53 Domínguez, Jorge, "The changes in the International system during the 2000s", op. cit., p. 8.

54 Rosales, Osvaldo, "El dinamismo de China y Asia emergente", op. cit., p. 108.

55 Serbín, Andrés, "Tres liderazgos y un vacío," op. cit., p. 144.

56 Chaves, Carlos Alberto, "La inserción internacional de Sudamérica," op. cit., p. 37.

Otra iniciativa fue la convocatoria a las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC) sobre Integración y desarrollo en 2008. Brasil también ha mostrado su apoyo a la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Sin embargo, Brasil aún no logra consolidar su liderazgo en la región. Un primer desafío es que existe una brecha importante entre el reconocimiento mundial y regional de su liderazgo. Según Andrés Serbín, Brasil privilegió su inserción internacional a costa de su desempeño y proyección regional durante los ochentas y noventas. No fue hasta la creación de MERCOSUR (y más recientemente con UNASUR) que empieza a asignarle creciente importancia a América del Sur como plataforma para una proyección global más efectiva.⁵⁷

Otro problema que enfrenta Brasil es que posee una identidad “híbrida” entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo. Todavía tiene que enfrentar problemas como la pobreza, el bajo nivel de acceso a la educación y la presencia de epidemias (principalmente VIH/SIDA). Otro de los principales problemas de Brasil sigue siendo la desigualdad. Por otro lado, es una economía emergente y en crecimiento, con un rol proactivo en los debates internacionales y en foros multilaterales y propuestas.

Finalmente, otra dificultad para el ejercicio de su liderazgo regional ha sido el aumento de la polarización ideológica provocada por Venezuela, país que ha buscado sumar más aliados a su postura anti-estadounidense y anti-capitalista.

A diferencia de Venezuela, Brasil no es abiertamente anti-estadounidense. Ante la presencia de Hugo Chávez en la región, Estados Unidos ha tratado de balancear esta situación por medio del fortalecimiento de su relación con Brasil. Sin embargo, esto no ha sido fácil. Brasil criticó el establecimiento de bases militares en Colombia y la posición de Estados Unidos en la crisis de Honduras. Otro tema sensible para Estados Unidos es la relación de Irán con Brasil y Venezuela. La postura de cooperación del primero hacia el programa nuclear de Teherán ha suscitado gran preocupación para el gobierno estadounidense. Además, la re-definición de prioridades como reacción a los atentados del 11 de setiembre tuvo un impacto negativo en las relaciones Estados Unidos-Brasil porque desde un inicio Brasilia rechazó la “guerra contra el terror”.

57 Serbín, Andrés, “Tres liderazgos y un vacío,” op. cit., pp. 141-142.

Uno de los objetivos de Brasil es consolidar su posición en Suramérica para lo que ha desarrollado una política de Estado expresada en torno a cohesionar a Suramérica bajo su liderazgo. Para ello promovió la creación de las Cumbres Suramericanas y estas sirvieron de base para la posterior constitución de UNASUR. Adicionalmente, se debe destacar la creciente incidencia, importancia y desarrollo de las empresas translatinas en las cuales México y Brasil tienen la primacía. Es particularmente significativo el rol de las empresas ligadas a la infraestructura como Odebrecht y en el ámbito de la energía Petrobras, así como en el transporte aéreo Embraer SA. Cabe mencionar de igual forma que Brasil también es un productor de armas y aviones de entrenamiento y para reconocimiento. Brasil ha llegado a acuerdos con muchos países de la región para la venta de estos materiales. Todo lo anterior evidencia una importante inversión política de Brasil en el contexto regional, particularmente en el Suramericano.

Pese a lo anterior, Brasil y Estados Unidos mantienen relativamente buenas relaciones, lo que contribuye a un estado de cosas en el que ambos se ven beneficiados. El relativo abandono de la región por parte de Estados Unidos abrió un espacio de poder para que Brasil consolidara su autonomía en la región y en el mundo. Por otro lado, Brasil es una alianza estratégica para Estados Unidos pues permite crear un relativo balance con respecto a Venezuela. Esta relación bien la explica Andrés Serbín, cuando establece que Brasil no cuestiona abiertamente el rol hegemónico de Washington, pero busca establecer una convivencia pacífica que le permita ampliar el alcance de sus objetivos regionales en el marco de una coexistencia en beneficio mutuo.⁵⁸

Venezuela

Venezuela es el tercer país que se disputa el liderazgo regional y lo hace principalmente a través de las plataformas de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) y de Petrocaribe. El ALBA surge como una propuesta para reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos proponiendo una alternativa de integración que contrarreste las políticas económicas propuestas e implementadas por los Estados Unidos y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a finales del siglo XX. El ALBA es la antítesis del “Consenso de Washington”. En 2004, Fidel Castro, entonces presidente de Cuba, firmó con el Presidente venezolano Hugo Chávez su tratado constitutivo y en

58 Ibid., p. 145.

2005 se realizó la primera reunión del ALBA. En 2005 también se estableció el Acuerdo de Cooperación Petrocaribe, iniciativa venezolana con los países centroamericanos y caribeños cuyo objetivo principal es contribuir a la seguridad energética.⁵⁹

El ALBA se caracteriza por su fuerte orientación anti-imperialista y por la promoción de tratados alternativos a los de libre comercio, específicamente el Tratado de comercio de los pueblos (TCP). Para disminuir la dependencia de la región con respecto a Estados Unidos, Chávez ha procurado consolidar relaciones políticas y comerciales con países como Irán, Rusia y China.

Las acciones del ALBA con respecto a Estados Unidos pueden ser resumidas como “soft-balancing” (“equilibrio suave”). Es decir, a través de esfuerzos que buscan frustrar y minar los objetivos de la política exterior de las naciones más poderosas. Entre este tipo de acciones se pueden citar el evitar la cooperación sistemática, la creación de alianzas con naciones que también se caracterizan por su anti americanismo y la promoción de contra ofertas en la interacción regional.⁶⁰

El ALBA se ha ido fortaleciendo en los últimos años y uno de los factores que ha contribuido con ello es el vacío de poder provocado por la relativa ausencia de Estados Unidos. Otra fortaleza del ALBA reside en que brinda varios bienes tangibles e intangibles a los países de la región. Entre los bienes tangibles se encuentra su apoyo al desarrollo de programas sociales, los subsidios económicos y el apoyo brindado a grupos políticos emergentes. Entre los bienes intangibles se encuentra su orientación anti imperialista, la cual ha aglutinado a varios países que tenían resentimientos históricos con respecto a las acciones de Estados Unidos en la región.⁶¹ Chávez, en cambio, ofrece una propuesta latinoamericana y caribeña para fortalecer el peso y soberanía regional.

Otra fortaleza de Venezuela es la diplomacia del petróleo y el proveer esta fuente de energía a precios subsidiados. Esto explica que muchos países que no tenían interés en unirse al ALBA, sí se hayan adherido a Petrocaribe, pues

59 FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: ALBA. Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, pp. 7-11. Disponible en: www.flacso.org

60 Romero, Carlos A. y Corrales, Javier, “Relations between the United States and Venezuela,” op. cit., p. 219.

61 *Ibíd.*, p. 224.

los beneficios que ofrece son sustanciales. Otras iniciativas del ALBA como el Banco del Sur, el Banco del ALBA y los proyectos y empresas gran nacionales han contribuido a fortalecer el liderazgo de Venezuela en la región.

Por todo lo anterior, el ALBA pasó de ser una alternativa de integración a constituirse en una alianza político-ideológica. El ALBA tiene fuerza para incidir, aunque no para decidir en la región. Esta situación se manifestó en la no ratificación de la V Cumbre de las Américas y de la Cumbre contra el cambio climático en Copenhagen, ambas en 2009.⁶²

Susanne Gratius presenta tres ventajas comparativas de Venezuela con respecto a Brasil y México: un proyecto político, un líder carismático y recursos financieros.⁶³ Sin embargo, las debilidades del proyecto bolivariano dificultan la consolidación completa de su liderazgo en la región.

Primero, hay un gran contraste entre el discurso anti imperialista de Chávez y su manifestación en la práctica. El petróleo venezolano sólo puede ser procesado en refinerías especiales, la mayoría de las cuales están en Estados Unidos, aunque cabe destacar que la propiedad de estas es del Estado venezolano.⁶⁴ De ahí que Venezuela no pueda romper sus relaciones con Estados Unidos. Segundo, Venezuela y el ALBA generan polarizaciones innecesarias en la región, provocando la fragmentación de la misma. Esto no contribuye a la integración. Tercero, el éxito de la política exterior de Venezuela depende de la sostenibilidad de los precios del petróleo.⁶⁵ Cuarto, tanto Brasil como Venezuela compiten por influencia en la región, pero Estados Unidos apoya a Brasil. Pese a las reservas de los latinoamericanos con respecto a Estados Unidos, la influencia que este país mantiene en la región no puede ser subestimada. Venezuela tendrá dificultades para ejercer un liderazgo efectivo hasta no superar las anteriores limitaciones.

62 Altmann, Josette (2010) "El ALBA: De alternativa de integración a alianza política e ideológica." En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 10. No. 3. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF, México, pp. 32-35.

63 Gratius, Susanne cit. p. Rojas Aravena, Francisco, *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*, op. cit., p. 78.

64 Romero, Carlos A. y Corrales, Javier, "Relations between the United States and Venezuela," op. cit., p. 238.

65 Altmann, Josette (2011) "New Forms of Integration: ALBA Institution and Mechanisms." En: *Inter-American Cooperation at Crossroads*. Palgrave Macmillan, Macmillan Publishers Limited, Canada, p. 18.

Repensar las Ciencias Sociales en el nuevo contexto internacional

Las Ciencias Sociales han tenido un crecimiento exponencial en las últimas décadas en la región. Entre 1970 y 2000, las Ciencias Sociales experimentaron un crecimiento mucho mayor comparado con los otros campos del conocimiento. En 2006, el 57% de los graduados de la universidad en la región correspondían al área de Ciencias Sociales. Los Máster en Ciencias Sociales en 2006 correspondieron al 42% del total de maestrías. Los estudiantes de doctorado en Ciencias Sociales correspondieron a un 14%, pero este porcentaje está incrementando.⁶⁶ Esta explosión es un punto positivo en el desarrollo de las Ciencias Sociales en América Latina, pero estas tienen el desafío de adaptarse a los cambios en el nuevo contexto de globalización.

Según Luis Carrizo, las Ciencias Sociales enfrentan dos problemáticas en el nuevo contexto. Primero, los aspectos relacionados con los modos de producción de conocimiento en lo que se refiere al saber científico y académico y a la participación del actor social en la producción. Segundo, la vinculación entre conocimiento y políticas, enlace estratégico para la definición de acciones públicas que respondan a las necesidades del mundo real con sustento de calificados fundamentos científicos.⁶⁷

Carrizo agrega que *“en la sociedad contemporánea es notable el crecimiento de la cantidad y la complejidad de los problemas que en todas las esferas tienen que enfrentar e intentar resolver los gobiernos, tanto en el nivel nacional como local. Es comprensible que los funcionarios a los diferentes niveles no cuenten siempre con la información, la experiencia y el conocimiento científico y técnico específico para abordar con efectividad la multiplicidad de desafíos que se les presentan sistemáticamente. Aquí es donde el conocimiento resultado de los procesos de investigación científica adquiere una importancia determinante como contribución a la toma de decisiones políticas basadas en la evidencia científica”*.⁶⁸

66 Vessuri, Hebe y Sonsiré López, María (2010) “Institutional aspects of the social sciences in Latin America.” En: World Social Science Report 2010. Knowledge Divides. UNESCO/International Social Science Council (ISSC), París, Francia, p. 60.

67 Carrizo, Luis (2007) “Aportes al fortalecimiento de capacidades para la investigación social y su enlace en las políticas públicas”. En: Carrizo, Luis. Ed. Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina. CLAEH/CAF/UNESCO, Montevideo, Uruguay, p. 151.

68 Ibíd., p. 179.

Para que las Ciencias Sociales logren erigirse en un puente efectivo entre el conocimiento y las políticas, es necesario repensar las metodologías, los enfoques y los temas de investigación para comprender el nuevo contexto latinoamericano e internacional.

Cimadamore menciona algunos desafíos a los que deben hacer frente las Ciencias Sociales en la actualidad: la necesidad de desarrollar más y mejores teorías que sean capaces de abordar los principales problemas regionales, promover el uso de metodologías de carácter comparativo para mejorar esas teorías en contextos complejos y heterogéneos y avanzar en la diseminación de las investigaciones para facilitar su utilización por parte de académicos y decisores de políticas.⁶⁹

Otro desafío es cómo lograr una producción académica y científica sostenida en un contexto de escasez de recursos que se dirigen a la investigación. El financiamiento del sector público ha disminuido, lo que ha favorecido una expansión acelerada en el número de universidades y centros de estudio privados. Como tendencia general, ha habido una desprofesionalización de la educación superior en el caso de los profesores y la cantidad de investigadores de tiempo completo ha disminuido.⁷⁰ Relacionado con lo anterior, otro desafío es cómo lograr la producción de conocimiento científico crítico en los casos en que los fondos provienen de instituciones que podrían tener intereses determinados.

Otro desafío es cómo mantener un equilibrio entre la producción de conocimiento científico de calidad y también poder contribuir con los procesos de creación de políticas públicas. Aquí el reto reside en que los científicos sociales operan e investigan siguiendo una lógica de largo plazo. Por otro lado, los ciclos electorales imponen una visión de corto plazo en el mundo político, pues los encargados de formular políticas públicas tienen mucha presión para actuar de manera inmediata, pero necesitan las contribuciones que provienen del mundo académico. Debe haber un equilibrio en ambos ritmos de tiempo.

En el presente los científicos sociales están más interconectados que nunca antes. Esto ha sido posible, por un lado, por el desarrollo en los transportes y

69 Cimadamore, Alberto (2010) "Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)". En: *World Social Science Report 2010. Knowledge Divides*. UNESCO/International Social Science Council (ISSC), París, Francia, p. 43.

70 Vessuri, Hebe y Sonsiré López, María, "Institutional aspects of the social sciences in Latin America," op. cit., p. 61.

en las telecomunicaciones. Por otro lado, las amenazas cada vez más adquieren un carácter transnacional. De ahí que el enfoque de las investigaciones gradualmente trasciende de una visión nacional/particular a una visión más regional/internacional. Este mayor intercambio de conocimiento ha llevado a debate sobre los efectos de la internacionalización de las Ciencias Sociales. El debate gira en torno a si la internacionalización refuerza la hegemonía Occidental heredada desde los orígenes europeos de las Ciencias Sociales o si más bien las renueva y crea mayor apertura y pluralidad.

Wiebke Keim postula dos hipótesis⁷¹. La primera es que la internacionalización de las Ciencias Sociales lleva a la homogeneización gracias a la progresiva armonización entre las normas de producción del conocimiento. Esto desembocaría en el dominio de los sistemas de investigación de Occidente sobre el resto del mundo. En este escenario, Occidente definiría cuáles resultados merecen ser publicados, cuál metodología es la más sólida, cuáles conceptos priman, entre otros.

La segunda hipótesis es que esta internacionalización permite el advenimiento de voces distintas y estimula encuentros entre ideas, métodos y teorías diversas. La producción de conocimiento en áreas fuera de Europa y Estados Unidos podría venir a cuestionar los estándares de investigación occidentales, los cuales han sido dominantes hasta el momento. Esto desembocaría en la reconsideración y renovación de los intereses, metodologías y teorías de las Ciencias Sociales a nivel global.

Este debate es importante de destacar al referirse a las Ciencias Sociales latinoamericanas. La transferencia de conocimiento y de metodologías desde Europa provocó en América Latina un subdesarrollo académico, la dependencia intelectual, la distribución desigual del empleo y la marginalización internacional de la producción científica de la región. Además, provocó problemas de carácter epistemológico. La teoría social Occidental pretendía la producción de conceptos y teorías universales. Estos conceptos no fueron confrontados debidamente con las realidades fuera de Europa y Estados Unidos. Esta visión desde el Norte provoca una percepción universal distorsionada, pues no responde a la realidad de los demás contextos.

71 Keim, Wiebke (2010) "The internationalization of Social Sciences: distortions, dominations and prospects." En: *World Social Science Report 2010. Knowledge Divides*. UNESCO/ International Social Science Council (ISSC), París, Francia, pp. 169-170.

El anterior proceso consistía entonces en una exclusión e inclusión radicales. Exclusión porque las teorías generales no tomaban en cuenta las experiencias de la mayoría de la humanidad ni tomaban en cuenta la teoría producida desde el Sur. Inclusión porque a pesar de las exclusiones mencionadas, la teoría general era entendida como universalmente válida, subsumía la diversidad de experiencias sociales.⁷²

Según Keim, en la práctica se vive actualmente un doble movimiento. Por un lado, la comunidad científica se vuelve más universal, pero esto no ha llevado a la homogeneidad porque, por otro lado, la producción local del conocimiento ha visto aumentado su estatus y aceptación científica.⁷³

Lo anterior está relacionado con uno de los más importantes desafíos de las Ciencias Sociales de la región: la creación de teorías que sean acordes con los actuales contextos latinoamericanos. De esta forma la traducción del conocimiento en políticas públicas responderá más efectivamente a los problemas latinoamericanos. Ello no implica un rechazo total del conocimiento occidental, sino que más bien apunta a la coexistencia.

Según Emir Sader, Director Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), dos momentos fueron determinantes en la construcción inicial del pensamiento crítico latinoamericano⁷⁴ Primero, Sader afirma que el largo período de colonización tenía que tener su contrapartida en un plan intelectual que indujera las visiones eurocéntricas que acompañaron la llegada de los colonizadores y que solamente con base en la crítica de esas visiones eurocéntricas, el pensamiento latinoamericano pudo emerger como visión autónoma. Esta crítica se inició con una generación de historiadores que empezaron a construir la interpretación de nuestra historia partiendo de la propia trayectoria. Este paso permitió ordenar la historia regional con base en sus dos pilares determinantes: colonialismo y esclavitud. Desde este punto de partida, se criticaba el euro centrismo y su apropiación del concepto de civilización que nos relegaba automáticamente a la barbarie.

El segundo punto fue el respaldo económico de la CEPAL, lo que permitió hacer crítica de las teorías económicas del colonialismo y la dependencia con el objetivo de proponer caminos a seguir propios. Sader manifiesta que la crí-

72 Ibid., p. 169.

73 Ibid., p. 170.

74 Sader, Emir (s.f.) "Notas sobre el pensamiento social latinoamericano a comienzos del nuevo siglo". Inédito, pp. 1-2.

tica de la teoría del comercio internacional con su propuesta de las “ventajas comparativas” fue indispensable para este proceso. Desde entonces, las teorías de la dependencia, las teorías de la democracia y del Estado, la teología de la liberación, las teorías de descolonización y de los Estados plurinacionales y multiculturales fueron sólo algunas de las contribuciones más relevantes del pensamiento social latinoamericano.

Desde entonces tanto FLACSO como CLACSO han contribuido con la producción de conocimiento de origen latinoamericano en la región. El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) fue fundado en 1967 cuando el pensamiento crítico estaba en auge. Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales, así como el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región. Del mismo modo, promueve la activa diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales.

Actualmente, CLACSO realiza su labor a través de 28 grupos de trabajo: 1) Ciencia, tecnología y sociedad; 2) Comunicación mediatizada, capitalismo informacional y políticas públicas; 3) Cultura y poder; 4) Derecho y emancipación social; 5) Desarrollo rural; 6) Desarrollo urbano; 7) Ecología política; 8) Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales; 9) Educación, política y movimientos sociales; 10) El bicentenario latinoamericano: dos siglos de revoluciones a la luz del presente; 11) Estudios sobre EEUU; 12) Familia e infancia; 13) Filosofía política; 14) Género, globalización y desarrollo; 15) Hegemonías y emancipaciones; 16) Historia reciente; 17) Integración y unión latinoamericana; 18) Juventud y nuevas prácticas políticas; 19) Migración, cultura y políticas; 20) Movimientos indígenas en América Latina; 21) Movimientos populares y democracia en América Latina; 22) Pensamiento histórico-crítico en América Latina y el Caribe; 23) Pobreza y políticas sociales; 24) Sectores dominantes en América Latina; 25) Seguridad y democracia; 26) Religión y sociedad; 27) Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales; y 28) Universidad y sociedad.

Según Sader, las temáticas de investigación se han ensanchado y diversificado, articulándose entre sí. Algunos temas tienen existencia larga en el tiempo, constituyéndose alrededor de temáticas clásicas en el pensamiento social latinoamericano contemporáneo como los de educación, universidades, economía internacional, movimientos indígenas, relaciones laborales, entre otros. Otros son de reciente constitución, apuntando hacia llenar algunos vacíos o

a entender el campo de estudios hacia temáticas nuevas. En el primer caso, están los que abordan temas sobre la situación de la mujer, sobre la violencia, sobre infancia y juventud y sobre integración latinoamericana. Entre los nuevos, están derecho y emancipación social, cultura y poder, de religión y sociedad, entre otros.⁷⁵

Por su parte, la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se creó en 1957 como un programa regional de la UNESCO para promover el desarrollo de las Ciencias Sociales en América Latina. La FLACSO es un organismo intergubernamental y multilateral de carácter académico, regional y autónomo. Su misión es formar especialistas en Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe a través de programas de posgrado y realizar investigaciones en Ciencias Sociales sobre asuntos relacionados con la problemática latinoamericana. Además, posee un mandato específico: contribuir a la integración y al desarrollo regional. Una de las principales razones de su creación fue la necesidad de formar académicos sólidos en las Ciencias Sociales que desarrollaran investigaciones de excelencia con una fuerte tendencia latinoamericanista.

Al inicio sus actividades se focalizaron en la Sociología y la Ciencia Política y se concentraron en Santiago de Chile. A pesar de la existencia de muchos becarios latinoamericanos y de un impacto duradero en la formación de cuadros para las universidades de la región, entre 1957 y 1973, la FLACSO fue sobre todo una institución chilena con vocación latinoamericana. Luego del golpe de Estado en Chile en 1973, la institución entra en un período de relativa crisis hasta 1979, año en que se traslada la Secretaría General a Costa Rica. A partir de esa fecha la región adquiere su enfoque verdaderamente latinoamericano.⁷⁶ Hasta el momento forman parte de FLACSO 17 Estados miembros, algunos de los cuales pertenecen a la región del Caribe. Las sedes se caracterizan por un alto nivel de autonomía, pues la Secretaría General sólo actúa como órgano coordinador y responsable de las actividades regionales.

Actualmente incursiona también en la antropología, la economía, la demografía y la historia, y en temas más delimitados como la educación, la ciudad y el medio ambiente. La autonomía de las sedes tuvo su influencia en los temas de investigación pues el fuerte desarrollo de las Sedes llevó a una cierta “na-

75 Ibid., p. 4.

76 Pérez Brignoli, Héctor (2008) *Los 50 años de la FLACSO y el desarrollo de las Ciencias Sociales en América Latina*. FLACSO-Secretaría General/Juricentro, San José, Costa Rica, pp. 13-85.

cionalización” de los temas de investigación. La perspectiva latinoamericana comenzó así a desdibujarse, sobre todo en un contexto en el cual se observaban fuertes divergencias en las evoluciones nacionales. El desplazamiento temático hacia los regímenes políticos, la naturaleza del Estado, el poder y la dominación, y las posibilidades de la democracia, implicó un cambio de enfoques teóricos y una atención más fuerte hacia la trayectoria histórica y las coyunturas propias de cada caso. La política, el poder y la dominación remitían a lo nacional y lo local.⁷⁷

Sin embargo, la diversificación de los temas de investigación ha permitido irse adaptando a los nuevos desafíos de los países latinoamericanos. Actualmente hay 14 Grupos Regionales de Investigación de Latinoamérica y el Caribe (GRILAC): 1) Gobernabilidad democrática; 2) Gobierno y desarrollo local; 3) Política y gestión educativa; 4) Juventudes; 5) Movimientos sociales y ciudadanía; 6) Migraciones; 7) Integración regional; 8) Pobreza y desigualdad social; 9) Trabajo; 10) Género; 11) Población y recursos naturales; 12) Relaciones internacionales; 13) Seguridad ciudadana; y 14) Manejo de riesgo y desastres naturales.

La FLACSO se constituye en un puente entre las ideas y las políticas, entre el conocimiento y la práctica. Por ende, sus investigaciones se basan en la rigurosidad y excelencia académica, pero también tienen un alto contenido programático para contribuir en la creación de las políticas públicas. Las labores se continuarán realizando bajo la perspectiva que el rigor científico tiene que complementarse con la orientación del conocimiento sumamente útil, con la integración y el desarrollo regional, y con la construcción de sociedades cada vez más democráticas, más pacíficas y más justas.⁷⁸

Con base en todo lo anterior, queda claro que los nuevos contextos demandan cambios en las Ciencias Sociales. Se deben crear nuevos instrumentos y categorías de observación. Hay que repensar las viejas metodologías y enfoques teóricos. En el caso de América Latina específicamente existe la necesidad de crear teorías y conocimientos *desde y para* América Latina, adecuándose al

77 Ibid., 153-154.

78 Rojas Aravena, Francisco (2008) “FLACSO: Un sistema regional académico para América Latina y el Caribe. Programa de Trabajo, Secretaría General 2008-2012”. Presentado en el XXXI Consejo Superior y en la XVII Asamblea General Ordinaria de la FLACSO. Santiago, Chile, 23-27 de mayo de 2008, p. 3.

contexto particular de cada país. También se requiere ligar las Ciencias Sociales con los procesos políticos. Estos son los objetivos del Proyecto REPENSAR América Latina, organizado por FLACSO con el auspicio del sector de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO.

Para lograr sus objetivos este proyecto desarrollará tres publicaciones que giran en torno a las siguientes interrogantes: 1) ¿Cuál es el estado del arte relativo a una visión/interpretación contemporánea sobre América Latina de las Ciencias Sociales de la región?; 2) ¿Cuáles son los enfoques y qué experiencias en políticas de desarrollo social han sido formuladas en el nuevo contexto latinoamericano?; y 3) ¿Qué escenarios posibles deben considerarse para la elaboración de políticas de desarrollo social?

Este primer volumen, *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales* busca responder a la primera interrogante. El tomo gira en torno a los debates actuales de las Ciencias Sociales en relación con la sociedad, el Estado, los gobiernos y el mercado en América Latina, especialmente lo que tiene que ver con sus aportes en la interpretación del momento actual del cambio y transformación social, política y económica. El interés recae en analizar qué temas y qué enfoques y vertientes están siguiendo las instancias académicas, y si las Ciencias Sociales están dando respuestas conforme a los requerimientos urgentes que están desencadenando dichos procesos de cambio.

En la elaboración de esta publicación participaron académicos líderes en sus respectivas disciplinas de distintos países de América Latina. El Consejero Regional de la UNESCO para las Ciencias Sociales y Humanas en América Latina y el Caribe, **Julio Carranza**, expone las diferencias entre las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales, así como entre el deber del científico social y el deber del político. Las Ciencias Sociales se caracterizan por una serie de particularidades. Entre estas destacan que los datos para investigar la realidad pocas veces son completos y exactos, que no se puede experimentar con la realidad social, que la identificación de las leyes que rigen el movimiento social no es suficiente para predecir los comportamientos futuros y que en la medida en que las Ciencias Sociales no son exactas dejan más espacio a la especulación y manipulación.

La relación entre Ciencias Sociales e intereses políticos es mayor y más directa que en el resto de las ciencias. El desarrollo de la investigación científica se realiza siempre en medio y a merced de una determinada correlación de fuerzas e intereses. Aún cuando el científico debe mantener la mayor objetividad

en la construcción del conocimiento, es imposible que se despoje de todo juicio de valor porque él o ella es parte de una realidad que esta históricamente condicionada.

Para Carranza, la función de la política es reconocer y expresar los intereses del pueblo, establecer prioridades, convocar a la acción para conseguir objetivos estratégicos y tomar decisiones. En cambio, la función de las Ciencias Sociales es producir y exponer un conocimiento nuevo sobre la realidad, evaluar los posibles escenarios futuros, así como avanzar propuestas alternativas para transformar favorablemente la realidad. Para que la política de un gobierno sea efectiva tiene que estar basada en un conocimiento de cómo funciona su país y el mundo. Las Ciencias Sociales tienen la responsabilidad de aportar un conocimiento científico en condiciones de poder ser usado por la política. Enfatiza que la relación entre ambas áreas no debería en ningún caso plantear una subordinación de las Ciencias Sociales a las necesidades coyunturales o intereses de la política.

La Directora del área de Relaciones Internacionales de la FLACSO, **Diana Tussie**, y la cientista política **Melisa Deciancio**, explican cómo han cambiado las estrategias de autopoicionamiento de los académicos y cómo ha cambiado la forma de relación entre estos y la política pública. Hacia mediados del siglo XIX, las Ciencias Sociales comenzaron a aflorar de la mano de intelectuales pertenecientes a la elite gobernante. La elite se formaría con base en su afán de tratar de asemejarse a Europa, sin preocupación por la producción de conocimiento autóctono. Sería hasta el siglo XX con la creación de los centros universitarios y la formación de los primeros profesionales en Ciencias Sociales que empieza a aflorar un pensamiento latinoamericano propio.

A partir de la década del 50 y hasta los 60 se desenvuelve el intento más original de abordar desde perspectivas propias el diagnóstico y las propuestas de futuros posibles para las sociedades latinoamericanas. Bajo la insignia del desarrollo y los conceptos de centro-periferia, sub-imperialismo, colonialismo interno y del enfoque de la dependencia se sientan las bases de una sociología económica y una economía política, paradigma fundacional de las Ciencias Sociales latinoamericanas por excelencia. En esta misma época, bajo los regímenes autoritarios, la academia podía cumplir con facilidad el rol de *outsiders* críticos, resistentes morales, embanderados de los excluidos. Por el alejamiento de las Ciencias Sociales de la realidad política y por la persecución de los académicos, la separación entre intelectuales y la política pública fue una realidad ineludible. Con el avance de la pacificación y la democratización esa separación se fue reduciendo.

La oleada neoliberal permitió la conformación de una nueva relación entre academia y políticas públicas. Se produjo la proliferación de *think tanks*. Estos comenzaron a cumplir un rol protagónico en el diseño de políticas públicas, supliendo falencias de un Estado con estructuras y procesos atrasados. Esta participación ha contribuido a la mutación del espacio político latinoamericano otorgándole al saber experto un lugar privilegiado en la confección de programas de gobierno y en la toma de decisiones. El rasgo primordial de los *think tanks* tiene que ver con el compromiso y la predisposición de los académicos a involucrarse en los problemas públicos. Las políticas públicas implican un proceso de toma de decisiones. Para ello, los hacedores de políticas públicas deben contar con información completa, y es en esta instancia en la que el rol del investigador se vuelve relevante.

La Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador, **Grace Jaramillo**, busca responder a la interrogante de si las Ciencias Sociales latinoamericanas han dado cuenta de las transformaciones en las relaciones internacionales de hoy. Establece que hay dos temas recurrentes en los estudios sobre Relaciones Internacionales en América Latina. Primero, el regionalismo y los proyectos de integración. Segundo, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Con respecto al segundo tema, afirma que la política exterior latinoamericana ha dejado de concebir únicamente sus dilemas frente a la hegemonía estadounidense y que amplía sus preocupaciones a otros actores como la Unión Europea y Asia.

Menciona que uno de los temas nuevos es el de los actores sociales. En América Latina se había pensado siempre sólo en actores estatales o políticos, pero actualmente enfoca también la atención en la empresa privada, movimientos sociales, actores académicos, redes sociales, entre otros. Existe un desglose cada vez más específico del papel de la agencia en los cambios políticos internacionales, poniendo 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 de comportamiento que van estableciendo matrices de comportamiento en el largo plazo.

Concluye que en el presente los estudios internacionales en América Latina se han adaptado bien a las nuevas tendencias, conceptos y enfoques, pero no han logrado construir un pensamiento propio, con categorías, variables y presupuestos compartidos que puedan dar cuenta de una dimensión distinta y propia de América Latina en el escenario global. La mayoría de trabajos ha adaptado los conceptos y categorías de la escuela anglosajona. Además, hay

una escasa institucionalización de escuelas de Relaciones Internacionales en la región, salvo los casos de México y Brasil.

La Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la FLACSO, **Josette Altmann**, hace referencia a los procesos de integración. Establece que hay actualmente en América Latina una sobreoferta de iniciativas de integración que tienden a la fragmentación de la región. Existen problemas en cuanto a la debilidad en los mecanismos de concertación política, liderazgos en pugna, una alta desconfianza entre los presidentes en un continente ya de por sí desconfiado, así como distintas visiones sobre la manera de alcanzar la integración regional. La integración económica paradójicamente se convierte en puntos de encuentro y desencuentro entre los bloques regionales por disputas comerciales y distintas percepciones de cómo vincularse al sistema internacional.

Las debilidades de los procesos de integración son la ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias, que las normas acordadas no se traducen en leyes nacionales, la carencia de una institucionalidad comunitaria fuerte, la ausencia de coordinación macroeconómica y el trato inadecuado a las asimetrías.

A partir de 2005 inicia una ola progresista en la región, creando espacios para ciertos liderazgos que han sido en ocasiones etiquetados como de “izquierda”. Aunque estos tienen algunos rasgos comunes, presentan diferencias importantes. Las declaraciones del Presidente Chávez de crear un “socialismo del siglo XXI” en América Latina, por primera vez le ha permitido a Venezuela un liderazgo regional independiente, a la vez que ha tensado aún más las relaciones entre los líderes de los diferentes países. Al liderazgo de Venezuela, se le suman los liderazgos tradicionales de Brasil y México. Las pugnas por el liderazgo conducen a la polarización y fragmentación.

La autora finalmente señala una serie de retos y desafíos para la integración en América Latina. Entre estos, trascender de la etapa de diagnósticos a la etapa de alternativas, el reto de las asimetrías entre los países y a lo interno de estos, además de la ausencia de fondos de cohesión para erradicar esas asimetrías. Además, afirma en que se debe decidir si las propuestas deben ser para todos los países o, por el contrario, aceptar que existen varias Américas Latinas cada vez más separadas.

El sociólogo y profesor-investigador **Rodolfo Stavenhagen** explica que América Latina comenzó a ser pensada a través de nuevos discursos y narra-

tivas. Estos cambios de perspectiva reflejan nuevas tendencias y procesos sociales, o realidades ignoradas en gran medida con anterioridad por las Ciencias Sociales. Así ocurre, por ejemplo, con el debate relativamente reciente en torno al multiculturalismo y la interculturalidad ligados a la emergencia de los pueblos indígenas como nuevos actores.

El surgimiento de los pueblos indígenas como fenómeno sociológico y político tuvo que enfrentarse a dos paradigmas bien enraizados en el pensamiento de los científicos sociales en América Latina. Primero, la visión que equipara la modernización, el progreso, el desarrollo y la construcción nacional con la asimilación e integración de los pueblos indígenas al modelo de nación propuesto desde el siglo diecinueve. Segundo, el análisis clasista de inspiración marxista-leninista. En este los pueblos indígenas fueron categorizados como “campesinos pobres” cuyas aspiraciones y demandas debían ser canalizadas a través de la lucha de clases. Las identidades étnicas fueron más de una vez desechadas como elementos retrógrados y aún contrarrevolucionarios.

El movimiento indígena, que emerge de manera organizada en los ochenta ha venido construyendo un nuevo discurso que cuestiona los paradigmas con los que habían venido trabajando las Ciencias Sociales. El nuevo concepto de ciudadanía multicultural, étnica o indígena no solamente toma en cuenta las realidades multiétnicas de los países latinoamericanos, sino que también reconoce como sujetos ciudadanos a las colectividades. Paulatinamente, el movimiento indígena ha producido su propio concepto: el desarrollo con identidad, basado no solamente en el respeto a las culturas indígenas, sino en la participación activa de los pueblos.

Las politólogas **Ileana Aguilar** y **Tatiana Benavides** presentan un análisis del abordaje hecho por las Ciencias Sociales sobre la democratización de los sistemas políticos en América Latina a partir de dos interrogantes: ¿Cuáles han sido las principales perspectivas teóricas en las Ciencias Sociales para analizar la democratización y los sistemas políticos en América Latina? y ¿Cuáles han sido sus principales categorías de análisis?

Establecen que las principales perspectivas teóricas han sido la transición democrática, la estabilidad democrática y la calidad de la democracia. La transición comprende el debate teórico-práctico sobre la pertinencia del concepto de transición democrática, particularmente por la exclusión de temas de interés para la teoría democrática que trascienden la democracia política basada primordialmente en elecciones competitivas. La estabilidad democrática se ocupa del fortalecimiento y estabilización de los nuevos regímenes

democráticos que deben hacer frente a una serie de desafíos surgidos después de la transición, y que en el caso de los países de América Latina, se traducen en altos niveles de pobreza extrema y de polarización social. La calidad de la democracia se concentra en aspectos como la reducción de la confianza ciudadana en el gobierno y las instituciones políticas, el creciente descontento con los partidos políticos y la percepción de que los gobiernos y los políticos son corruptos.

Las principales categorías son 1) El estado, régimen y sistema político; 2) Derechos Humanos, Estado de Derecho, petición y rendición de cuentas; 3) Gobernabilidad, gobernanza y “buen gobierno” en democracia; 4) Representación, participación y liderazgo político en las democracias latinoamericanas; 5) La cultura política de la democracia; 6) La reforma del sistema electoral, la forma de gobierno y los partidos políticos; y 7) Ciudadanía en democracia y calidad de la democracia.

Finalmente las autoras establecen varios desafíos que deben enfrentar las Ciencias Sociales en este ámbito. Entre estos la necesidad de trascender a los estudios de orden empírico y concentrarse en la producción local de teorías, llevar a cabo investigación crítica independiente a las fuentes de financiamiento y mantener un equilibrio en la producción de estudios nacionales y de estudios globales. Finalmente, hacen referencia a la necesidad de mantener un balance entre el rigor académico y responder a la inmediatez de los acontecimientos.

El sociólogo y profesor-investigador **Franklin Ramírez** hace referencia a las organizaciones de la sociedad civil. La sociedad civil no es un grupo homogéneo, actualmente una multiplicidad de actores abraza alguna forma del ideal participativo. El modelo organizativo centrado en la clase obrera vinculada a fuertes partidos políticos, y/o corporativizada por el Estado, y con una agenda de inclusión de los sectores populares no es ya dominante. En el presente existe una mayor fragmentación, dispersión y heterogeneidad en las organizaciones.

Ramírez clasifica a las distintas organizaciones en varios esquemas de participación social siguiendo un continuo de opciones que van desde la “pura confrontación” a la “abierta colaboración” con el Estado, y de la “diferenciación funcional”, entre una y otro, a la “integración estratégica” entre ambos niveles. Los cuatro grupos son a) Organizaciones de la sociedad civil versus Estado; b) Organizaciones de la sociedad civil y Estado; c) Organizaciones

sociales con el Estado: interfaces socio-estatales; y d) Organizaciones sociales en el Estado.

Según el autor, la región tenderá a una progresiva salida de la agenda del Consenso de Washington gracias principalmente a los efectos de la crisis financiera. El grado de distanciamiento con la agenda neoliberal estará atravesado por el nivel y tipo de presencia estatal en la planificación, la regulación económica, la redistribución de la riqueza social y la promoción del desarrollo nacional, y por el lugar que se asigne a las diversas modalidades de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Hay cuatro posibles escenarios: a) escenario neoliberal; b) escenario social-liberal; c) escenario (neo) desarrollista; y d) escenario del gobierno participativo con poder de decisión. En cualquier escenario el reto de las organizaciones de la sociedad civil estará en lograr incidir de manera democrática, estable y transparente en las agendas de política pública, mientras buscan ampliar su influencia en la opinión pública y consolidar su base social.

La Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), **Francine Jácome**, hace referencia al impacto de los cambios constitucionales en la región Andina. Establece que durante los últimos veinte años, la región ha vivido dos tipos de procesos constituyentes, los cuales tuvieron dos características fundamentales: permitir un mayor acceso de la ciudadanía al Estado y abrir el sistema político y conducir a un cambio en las élites políticas. Los primeros se dieron básicamente en la década de los 90 en Perú, Ecuador y Colombia. Los segundos se han dado en los últimos diez años producto de las crisis de los sistemas políticos y del creciente desencanto de las poblaciones con los resultados de las políticas de ajuste.

Los procesos constitucionales entre 1999-2009 están caracterizados por liderazgos “transformacionales emergentes”, sin partidos políticos estructurados que buscan rupturas radicales y conflictivas. El motor de los cambios son las Asambleas Constituyentes que se plantean con la finalidad de “refundar” la nación, creando la ilusión que los problemas económicos, políticos y sociales serán resueltos a partir de las nuevas constituciones. La autora expone los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Jácome afirma que entre los principales avances de estos procesos están la consagración y ampliación de los derechos humanos en el marco constitucional, la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, la inclusión de temas que giran alrededor del desarrollo sustentable y el fomento de un marco para abordar los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad.

Por otro lado, los principales retos son el debilitamiento de la institucionalidad democrática, la tensión entre democracia representativa y democracia participativa, la crisis de los sistemas de partidos y liderazgos personalistas y los efectos de los cambios en las normas electorales.

Finalmente, el Secretario General de la FLACSO, **Francisco Rojas Aravena**, analiza el tema de la violencia en América Latina. El autor examina la violencia en las sociedades post conflicto y afirma que si el exceso de Estado generaba la mayor amenaza para la población durante las dictaduras y la Guerra Fría, en la actualidad la debilidad o la ausencia del Estado se constituye en el mayor detonante de la inseguridad en América Latina y el Caribe. Las sociedades post conflicto, las transiciones a la democracia y el desarrollo del modelo neoliberal redujeron las capacidades del Estado y le abrieron espacios a nuevos actores armados, a una nueva violencia.

América Latina y el Caribe, considerados como región, poseen tasas de homicidios que obligan a pensar que este tipo de violencia constituye una pandemia. En este contexto, se hace notar con más fuerza que las ciudadanas y los ciudadanos se sienten cada día más inseguros. Tanto la inseguridad como la alta percepción de la misma deterioran la calidad de vida de las personas. Entre las principales condiciones que generan violencia están: a) inequidad, desempleo y falta de oportunidades; b) acceso desigual a la justicia e impunidad; c) tráfico de armas livianas; d) tráfico de drogas; e) política de deportaciones; y f) corrupción.

Algunas expresiones actuales de la violencia en América Latina son el secuestro y el tráfico de personas, las maras, la justicia por la propia mano, el terrorismo y el crimen organizado. El crimen organizado es uno de los problemas más graves de América Latina. Este tiene un objetivo esencialmente económico, sin embargo, para poder recibir esos recursos ocupa la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales.

El autor afirma que los impactos de la violencia se manifiestan en diversas áreas: 1) sobre la calidad de vida, con más temor; 2) sobre la convivencia cívica, con menores grados de confianza; 3) en la convivencia democrática, con mayor desafección; 4) en las inversiones privadas, con un retraimiento; 5) en el gasto en seguridad, más gasto público y privado; 6) en el espacio público, con el abandono; 7) en la privatización de las respuestas; 8) en las políticas públicas, incrementando las complejidades de la gestión y los diseños institucionales; y 9) sobre las decisiones, generando un sentido de urgencia y de

carencia de efectividad. Los costos de la violencia reducen las oportunidades del desarrollo, en especial del desarrollo humano y sustentable.

Finalmente, aprovechamos para agradecer a todos los autores y autoras que forman parte de esta publicación por sus valiosas contribuciones. También agradecemos el auspicio de la UNESCO, sin cuya contribución no hubiera sido posible el desarrollo de este proyecto, así como a las unidades académicas de la FLACSO. Con la publicación de esta obra, la FLACSO se fortalece como puente entre el mundo académico e intelectual y el mundo de los decisores responsables de las políticas públicas. La creación de conocimiento con una orientación programática contribuirá en el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos latinoamericanos.

El compromiso de la ciencia y la ciencia del compromiso

*JULIO CARRANZA VALDÉS*⁷⁹

La complejidad y los desafíos del mundo actual, así como la emergencia de procesos progresistas de transformaciones sociales sobre todo en América Latina y el Caribe, nos conducen nuevamente a reflexionar sobre un viejo, pero inagotado tema, que adquiere una relevancia renovada: las relaciones entre las ciencias sociales y la política, más específicamente las relaciones entre las ciencias sociales y la política en el contexto de procesos revolucionarios de transformaciones sociales.

A principios del siglo XX, en el invierno europeo de 1919, Max Weber participó en un ciclo de conferencias ante la Asociación Libre de Estudiantes de Munich, su intervención fue publicada en el verano de ese mismo año bajo el título *El Político y el Científico*⁸⁰. El peso intelectual de su autor convierte este material en una importante referencia en el análisis de este tema, por más que no compartamos su visión acerca de la imposibilidad de una ciencia políticamente comprometida.

Para Weber lo que define esencialmente la política es la lucha por el poder (el Estado) y el poder supone la dominación de unos hombres sobre otros que

79 Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Universitario, actualmente Consejero Regional de la UNESCO para las Ciencias Sociales y Humanas en América Latina y el Caribe. Oficina UNESCO/Montevideo. (El presente artículo es de carácter académico y no compromete la posición de ninguna institución).

80 Weber, Max (1967) *El Político y el Científico*. Alianza Editorial, Madrid, España.

habrá de imponerse a través de un conjunto de medios entre ellos y de manera decisiva el de la violencia. Desde su perspectiva, corresponde a la ciencia arrojar claridad sobre los fenómenos sociales y sus posibles consecuencias pero sin una actitud de compromiso con determinado curso de acción que sea promovido desde la política. A pesar de que el autor vive en un período muy convulso de la historia europea caracterizado por procesos de luchas revolucionarias tanto en Rusia como en Alemania y otros países de la región, mantuvo, en tanto hombre de ciencias, distancia respecto a las fuerzas políticas involucradas en estos procesos, aunque si realizó una muy interesante reflexión académica sobre ellos que se refleja en toda su obra.

La renuencia de Weber, dada su condición de académico, a asumir compromisos políticos con los procesos de transformación que se debatían en su época no invalida la muy erudita reflexión de este importante autor acerca de la relación entre ciencia y política, específicamente en el caso de las ciencias sociales y humanas o ciencias de la cultura como él las llamaba, solo que debe ser leída de una manera crítica por aquellos que consideramos y fundamentamos la necesidad y la posibilidad de una ciencia social comprometida con las transformaciones sociales, aunque ese compromiso debe ser entendido en toda su complejidad y no de forma vulgar y manipulada como muchas veces se ha intentado en la historia de muchos procesos de transformaciones sociales. Precisamente acerca de este tema trata el presente texto.

Las relaciones entre ciencias sociales y política o para decirlo de otra manera, entre el científico y el político, nunca han sido fáciles, con frecuencia han estado afectadas por suspicacias y desconfianzas mutuas. Los científicos o académicos temen ser instrumentalizados por la política con lo cual perderían autonomía y profundidad en el análisis de la realidad. Los políticos o funcionarios de gobierno temen que de la relación con el mundo académico solo pueden recibir críticas y pocos aportes prácticos y útiles para enfrentar problemas específicos e inmediatos o propuestas que pueden estar fuera de lo que es aceptable para su base política y electoral.⁸¹

Esta desconfianza no se explica solamente por subjetividades, es también consecuencia de una relación que es efectivamente compleja y que comporta riesgos; solo una comprensión suficiente de la naturaleza, las potencialidades

81 Carrizo, Luís (2006) *Producción de conocimientos y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática*. Cuadernos del CLAEH, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay.

y la necesidad de esa relación puede contribuir a un clima más adecuado para que esta se produzca y despliegue todo su potencial.

Es necesario tener en cuenta también que la producción de conocimientos es un proceso complejo en el cual participan una multiplicidad de actores. La comunidad científica e intelectual es uno de esos actores pero no es el único, hay otras instancias de producción de conocimientos, las propias organizaciones políticas, el gobierno, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general, por esta razón es apropiado hablar de un proceso diverso de producción de conocimientos que se fortalece en la medida en que esta multiplicidad de actores se encuentran y debaten.

Esta diversidad propia del proceso de producción de conocimiento debe ser asumida por la ciencia que debe estar siempre presta al dialogo extra disciplinario, lo cual no supone solamente la interacción entre especialistas de diferentes disciplinas científicas, sino también con el resto de la sociedad y los diferentes saberes que en ella existen⁸².

Es el desconocimiento de la existencia de otras fuentes legítimas de conocimiento lo que critica Boaventura de Sousa Santos cuando afirma: “Es la idea de que solo es válido el conocimiento científico y que todos los demás conocimientos no son válidos, no existen”..... “de este lado de la línea están todos los conocimientos populares, campesinos, indígenas, y urbanos de los movimientos, a los que se consideran más allá de la verdad y la falsedad. No cuentan como un conocimiento sino como opiniones, creencias, idolatrías, magia, mitología de un conocimiento” y de una manera más conclusiva afirma: “... la ciencia tiene que ser utilizada dentro de la ecología de saberes como un saber entre otros, más valioso para algunas cosas, menos para otras. Es muy valioso para ir a la luna pero no es tan valioso para defender la biodiversidad, La ecología de saberes no acepta jerarquías abstractas entre saberes porque las jerarquías son concretas, son argumentadas, son pragmáticas en función de los objetivos que pretendemos”.⁸³

El uso de todo el conocimiento disponible es esencial para producir estrategias de transformación social y políticas acertadas, en condiciones de actuar sobre los desafíos presentes, superarlos e impulsar el desarrollo social. Ahora

82 Morin, Edgar (1990) *Introducción al Pensamiento Complejo*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.

83 De Sousa Santos, Boaventura (2008) *Pensar el Estado y la Sociedad: Desafíos Actuales*. CLACSO, La Paz, Bolivia, pp. 105 y 112.

bien, aunque como hemos afirmado, la comunidad académico intelectual no es la única que produce conocimiento, si es un actor esencial de este proceso debido al carácter científico e integrador del conocimiento que produce basado en un determinado método de análisis y síntesis de la realidad.

La función de las ciencias

Quizás sea necesario comenzar expresando algo de sobras conocido pero que con frecuencia no se tiene suficientemente en cuenta: La razón de ser de las ciencias, en cualquiera de sus campos, es aportar nuevos conocimientos sobre la realidad, explicar las causas y la naturaleza del movimiento, ya sea este el movimiento físico, químico, biológico o social, aportar además propuestas fundamentadas acerca de cómo influir sobre el curso de la realidad para acercarla a los intereses más legítimos de la sociedad y del ser humano.

En este último aspecto hay un factor esencial, el carácter ético que deben tener las diversas aplicaciones tecnológicas y prácticas a las que da lugar el avance del conocimiento científico. Las ciencias y sus aplicaciones deben estar en función de los intereses del ser humano, como individuo y como colectividad. Un terreno actual donde este aspecto cobra mucha importancia, por ejemplo, es en el de las investigaciones sobre el genoma humano, podrían citarse otros muchos casos en otros campos como el de la energía nuclear, también en áreas de las ciencias sociales como la economía o la sociología.

Desde este punto de vista el mayor compromiso de las ciencias, para no dejar de ser tal, es con la verdad y con el bienestar de la humanidad. El conocimiento científico se diferencia del conocimiento común en que va más allá de las apariencias, penetra en la esencia y explica las causas y el posible curso de los fenómenos ya sean estos naturales, sociales o psicológicos, el conocimiento científico se construye con los instrumentos y el método científico, creando un aparato de conceptos y categorías que permiten distinguir los elementos constitutivos de la realidad compleja, identificar sus generalidades, particularidades y tendencias.

Ahora bien, esto no quiere decir que cada consideración, aseveración o propuesta que provenga del campo científico tiene que ser necesariamente cierta, la generación de un conocimiento nuevo es un proceso muy complejo y lento a lo largo del tiempo, de diversas aproximaciones, desarrollos y rupturas

donde está incluido el error, la observación equivocada, la falta de suficientes elementos y datos para dar cuenta de la totalidad del fenómeno que se pretende explicar, la falta de las categorías, conceptos o teorías adecuadas para explicar un determinado fenómeno en un momento y un lugar determinado. Sin embargo, el proceso, será científico, aun cuando sus resultados no sean completos, si está fundado en el conocimiento previamente establecido, en toda la información y datos disponibles, si emplea adecuadamente el método y los instrumentos de investigación disponibles y si está animado por la mayor honestidad intelectual. En este sentido es útil recordar aquella memorable frase de Isaac Newton cuando expresó: “he visto lejos porque me he parado sobre los hombros de gigantes”.

La ciencia, a diferencia del arte, se construye en un proceso inacabable de sucesivas superaciones, el hallazgo de hoy da lugar al hallazgo que ha de producirse mañana y que coloca el conocimiento siempre en un nivel superior. El arte puede crear obras acabadas cuyo valor trasciende en el tiempo sin que sea superado por el que corresponde a otras obras posteriores, la ciencia, sin embargo, es parte de un proceso de sucesivas superaciones, el aporte de una obra científica no está solamente en la contribución específica que hace al conocimiento de un determinado fenómeno en un momento de la historia, sino también en el camino que abre al conocimiento del futuro.

En el caso específico de las ciencias sociales y humanas la cuestión es aun más compleja, si bien en las ciencias naturales el conocimiento es más acumulativo y las contribuciones anteriores se integran más fácilmente en el conocimiento presente, en las ciencias sociales las interpretaciones, las prioridades y los paradigmas teóricos suelen cambiar de una época a otra con lo cual la imprescindible integración del conocimiento pasado es más complicado. Como bien apunta Weber “No podemos trabajar sin la esperanza de que otros han de llegar más allá de nosotros, en un progreso que, en principio, no tiene fin”.⁸⁴

Igualmente es necesario tener en cuenta también el desarrollo mismo de las ciencias sociales, su método, sus teorías y sus conceptualizaciones para dar cuenta de realidades complejas, dinámicas y diferentes. No siempre se dispone de los instrumentos necesarios para explicar la realidad, la explicación supone el desarrollo mismo de las ciencias sociales, lo cual le plantea uno de sus principales desafíos. Como afirma Boaventura de Sousa: “...cada vez resulta más claro que las teorías, los conceptos, las categorías, que usamos en las ciencias sociales fueron elaborados y desarrollados entre mediados del siglo

84 Weber, Max, *El Político y el Científico*, op. cit., p. 198.

XIX y mediados del Siglo XX en cuatro o cinco países: Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos e Italia. Entonces, las teorías sociales, las categorías y los conceptos que utilizamos fueron hechos sobre la base de las experiencias de estos países. Todos los que estudiamos en esos países nos dimos cuenta, cuando regresamos a los nuestros, que las categorías no se adecuan bien a nuestra realidad”.⁸⁵

La duda es parte del método científico, en términos científicos esa duda no es sinónimo de falta de confianza, es la necesidad de que una afirmación final esté asentada en evidencias que la prueben y aun en ese caso muchas veces es necesario continuar investigando, el espíritu de verificación de la ciencia ha de ser permanente. No hay que olvidar que incluso la verdad científica es siempre relativa, así como que la realidad está sometida a una dialéctica infinita. La especulación, el examen de diversos escenarios, el avance de hipótesis, la abstracción y la intuición están en el proceso de construcción del conocimiento científico, pero la constitución del conocimiento científico ha de fundarse en evidencias comprobadas. Incluso en su función propositiva la ciencia debe partir del conocimiento constituido. Como veremos más adelante, en el caso de las ciencias sociales este proceso es aun más complejo puesto que su comprobación es también histórica.

En todo caso es necesario aclarar que la verificación del conocimiento científico es igualmente parte de un largo debate. No siempre es posible comprobar terminantemente la correspondencia entre un hecho predicho con un hecho observado, en primer lugar porque no siempre existen las condiciones instrumentales y metodológicas necesaria para la observación detallada de determinados hechos, en segundo lugar porque los propios métodos para observar la realidad pueden estar influenciados por teorías que afectan la observación misma. En este sentido es importante el concepto de “veracidad probable” cuando la observación sólo puede demostrar que determinada proposición tiene un alto grado de ser válida, para diferenciarla de aquella que puede comprobarse totalmente por los hechos.⁸⁶

La existencia de los llamados OVNIS, por ejemplo, ha sido un tema largamente debatido, sobre el cual se han escrito los más diversos argumentos. Incluso en un ejercicio de sentido común se podría defender la idea de la probable existencia de otras vidas inteligentes en la inmensidad del universo.

85 De Sousa Santos, Boaventura, *Pensar el Estado y la Sociedad*, op. cit., p. 101.

86 Sobre este tema ver Echeverría, Javier (1989) *El Círculo de Viena. Introducción a la Metodología de la Ciencia*. Barcanova, Barcelona, España.

Sin embargo, la ciencia, a pesar de que le ha prestado mucha atención a este importante asunto y a que ha avanzado diversas hipótesis, nunca ha pronunciado una afirmación determinante en tal sentido, hasta el momento no existen evidencias para sostener una afirmación así.

La desintegración de la realidad en partes para su análisis es un paso esencial del proceso de construcción del conocimiento científico, la integración o síntesis de esas partes, ya conocidas, en su todo original y considerar sus interacciones, es un momento imprescindible en la conclusión del conocimiento científico. Este es un proceso propio de las ciencias en cualquiera de sus campos. El conocimiento y la posible acción sobre un órgano del cuerpo humano para rectificar su funcionamiento, no sólo precisa conocerlo aisladamente, sino su lugar, función e interacción con el resto del organismo, de lo contrario la acción puede ser errada, o como ha dicho la sabiduría popular el remedio puede ser peor que la enfermedad.

Cuando el trabajo científico transcurre por este método de rigor el resultado es siempre valioso, aun cuando las conclusiones de determinada investigación sean negativas o tengan que ser revisadas a la luz de nuevos datos. Si el estudio es serio, informado, fundamentado y honesto, aun cuando no alcance a aportar un nuevo hallazgo o una nueva perspectiva, deja al menos un determinado camino explorado y una nueva experiencia a tener en cuenta por los que vengan después. En general, la última palabra acerca de la certeza del nuevo conocimiento que se aporta es dada por la práctica, o sea la comprobación de su validez en el decursar de la vida. Vale aquí recordar una frase puesta por Bertolt Brecht en boca de Galileo Galilei en su obra del mismo nombre: “...el objetivo de la ciencia no es abrir las puertas de la sabiduría infinita, sino poner un limite al infinito error”.⁸⁷

La humildad académica debe ser un valor esencial de un científico, no sólo por razones éticas, esa humildad debe nacer del reconocimiento de la complejidad del objeto que estudia y debe dar lugar a una permanente disposición a debatir, confrontar criterios, poner a prueba cada tesis, rectificar, ir siempre más allá. No siempre se cuenta con todas las evidencias científicas necesarias para decir con absoluta seguridad: “y sin embargo se mueve”.

87 Brecht, Bertolt (2006) *Galileo Galilei*. Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina, p. 83.

Las ciencias sociales y su mayor complejidad

Como el resto de las ciencias, las ciencias sociales han estado sujetas a un proceso de desarrollo marcado por diferentes etapas⁸⁸. El origen de las ciencias sociales como área específica del conocimiento científico es muy posterior al de otras ciencias, su principio puede marcarse en la Europa que surge de las revoluciones industriales y políticas de los Siglos XVIII y XIX. La nueva integración social a la que da lugar el capitalismo con sus contradicciones, conflictos y crisis, así como los aportes y la sed de conocimientos que generan las corrientes culturales de aquella época, estimulan y permiten la observación y el análisis sistémico de las estructuras y los procesos sociales desde diferentes y nuevas perspectivas disciplinarias y epistemológicas.

Lo que nos permite hablar del surgimiento de una nueva área de desarrollo científico con identidad propia es precisamente la observación de la sociedad como sistema, otras aproximaciones anteriores en el tiempo, aunque dejaron aportes esenciales, sobre todo para la filosofía y para el conocimiento de la historia, se basaban más en observaciones parciales y descriptivas de los procesos sociales, sin suficiente conceptualización y sin la identificación de una legalidad que explicara el sentido del desarrollo de la sociedad como sistema.

Esta aún joven área del conocimiento científico y sus diferentes disciplinas, ha progresado en la construcción de un método, el avance de teorías y paradigmas, lo cual ha estado acompañado de un permanente debate donde los

88 Para ampliar en el debate sobre la periodización de las ciencias sociales ver: Espina Prieto, Mayra (2006) "Complejidad y Pensamiento Social". En: Carrizo, Luis y Gallicchio, Enrique. Eds. *Desarrollo Local y Gobernanza, Enfoques Transdisciplinarios*. Ediciones UNESCO-MOST, Montevideo, Uruguay; Alexander, Jeffrey C. (1989) *Las Teorías Sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Editorial Gedisa, Barcelona, España; Lander, Edgardo (2000) "Ciencias Sociales: Saberes Coloniales y Eurocéntricos". En: Lander, Edgardo. Comp. *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina; Sonntag, Heinz (1994) "Las Vicisitudes del Desarrollo". En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No 140. UNESCO, París, Francia, pp. 265-284; Sonntag, Heinz et. al. (2000) "Modernidad, desarrollo y modernización". En: *Pensamiento Propio*, No 11. CRIES, Managua, enero-junio 2000, pp. 3-30; Wallerstein, Immanuel. Coord. (1995) *Abrir las Ciencias Sociales*. Comisión Gubelkian para la Reestructuración de las Ciencias Sociales. Siglo XXI, México DF, México; y Wallerstein, Immanuel (1999) *Impensar las ciencias sociales*. Siglo XXI, México DF, México.

diferentes aportes confrontan y se complementan con lo que el desarrollo de las ciencias sociales se consolida con un mayor potencial de conocimiento y aporte al desarrollo social.

Las consideraciones que presentamos en el acápite anterior sobre la función de las ciencias adquieren mayor importancia en el terreno de las ciencias sociales, o sea, aquellas que se encargan de explicar el movimiento social, que como se ha afirmado es el más complejo de todos los que existen. Varias razones explican esto: Primero: los datos para investigar la realidad social en toda su complejidad pocas veces son completos y exactos. Segundo: Las ciencias sociales no cuentan con laboratorios donde se puedan hacer experimentos y comprobaciones a escala del fenómeno que se quiere investigar. Tercero: La relación entre ciencias sociales e intereses políticos, quiere decir económicos y sociales, es mayor y más directo que en el resto de las ciencias, sobre todo en algunas disciplinas específicas muy cerca de la política como la sociología, la economía e incluso la filosofía y la historia, sobre todo cuando esta se dedica a explicar procesos recientes. Cuarto: El movimiento social, aun cuando estuviera regido por leyes, está altamente influido por la subjetividad humana y su imaginario, lo cual hace más complejo el objeto de las ciencias sociales y su noción de la realidad, esta no se agota en el terreno de “lo objetivo”. Quinto: La identificación de las leyes que rigen el movimiento social y el conocimiento de sus contradicciones no es suficiente para asegurar con exactitud el curso futuro de los procesos sociales, puesto que estos están expuestos al impacto de una diversidad de factores de difícil predicción incluido el azar, lo cual implica la necesidad de prever más de un futuro posible, Sexto: Las consideraciones y conclusiones en el terreno de las ciencias sociales y humanas son por lo general más cuestionadas que las provenientes de otras disciplinas científicas, debido a que la mayoría de las personas consideran tener una opinión válida sobre el tema basada en su propia experiencia.

Como nos plantea la actual teoría de la complejidad, el movimiento social debe entenderse como un proceso dinámico, no lineal, sujeto a múltiples determinaciones, bifurcaciones, saltos y emergencias⁸⁹.

La comprensión de los procesos sociales y la posibilidad de influir sobre ellos exigen no sólo comprender el carácter de las leyes y tendencias que rigen las relaciones sociales, sino también el carácter de la naturaleza humana y su psicología. Cualquier reduccionismo en este sentido puede conducir a un determinismo mecánico.

89 Morin, Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, op. cit.

Hay una afirmación que conmueve cuando se lee una frase contenida en una carta enviada por Carlos Marx a Lachatre, fechada el 18 de marzo de 1872, la frase dice "en las ciencias no hay calzadas reales, quien pretenda remontar sus luminosas cumbres tiene que estar dispuesto a escalar la montaña por senderos escabrosos",⁹⁰ esta es una verdad esencial para cualquier ciencia, pero con mayor razón para las ciencias sociales, quizás porque en ellas las cumbres son más empinadas y difusas y sobre todo porque sus senderos son aun más escabrosos.

Hay otro factor que se debe tener en consideración: en la medida que las sociales son ciencias no exactas, dejan más espacio a la especulación, a la pseudo ciencia, al diletantismo, a la opinión lega y a la manipulación interesada o ignorante.

También de Carlos Marx viene aquella advertencia de los peligros que enfrenta la ciencia social cuando sus resultados no corresponden con los intereses dominantes en la sociedad en que se desarrolla. Recordemos que al estudiar la economía política inglesa aseveró: Después de David Ricardo la economía política tendría que dejar de ser burguesa o dejaría de ser científica, estas aseveraciones han pasado la prueba del tiempo, trascienden las fronteras históricas del capitalismo.

Las ciencias en general son, por definición, revolucionarias, por que su función es ir siempre más allá de las fronteras del conocimiento científico acumulado y dominante, a menudo en ese camino encuentran fuerzas que entorpecen su avance por que desafían los intereses o los paradigmas establecidos. Aun en contextos donde supuestamente no debería haber contradicciones esenciales entre el avance del conocimiento científico y los intereses dominantes por el carácter auténticamente progresistas de estos, existe el peso de los paradigmas establecidos, de los nuevos intereses creados y de la subjetividad humana que pueden cerrar el paso al carácter necesariamente cuestionador del conocimiento nuevo.

El desarrollo de la investigación científica se realiza siempre en medio y a merced de una determinada correlación de fuerzas e intereses políticos, económicos, sociales, institucionales e ideológicos, más allá de la validez o del sentido progresivo o conservador de esos factores en cada caso, a menudo

90 Marx, Carlos (1872) Carta a Lacharte. Correspondencia sobre el Capital. 18 de marzo de 1872.

los resultados y hallazgos científicos tropiezan con “verdades”, poderes o intereses establecidos y dominantes, se producen conflictos y resistencias con consecuencias a veces nefastas no sólo para las ciencias, sino también para los científicos, los intelectuales y para la sociedad en general.

La peor consecuencia para los científicos es la presión para que no se revele una verdad o una conclusión incomoda, la presión para dejar de hacer una ciencia de vanguardia, o sea en pos de un conocimiento nuevo, para hacer una pseudo ciencia de retaguardia, o sea una que apunte de manera acrítica y “legítima” con un lenguaje especializado las políticas en curso sostenidas por los intereses o los criterios dominantes, a través de la manipulación de los datos o el desconocimiento de determinadas dimensiones y contradicciones de la realidad.

El mundo de hoy está lleno de ejemplos de este tipo en diferentes contextos políticos y no sólo en el terreno de las ciencias sociales, cuantos avances de las ciencias medicas no son revelados de manera inmediata y puestos al servicio de la humanidad por razones de intereses económicos y comerciales establecidos por las grandes multinacionales que controlan este sector a nivel internacional.

Valga otro ejemplo en el sector de las ciencias del medio ambiente. En una entrevista reciente el científico mexicano Mario Molina, quien recibió el Premio Nóbel de Química debido a sus contribuciones al conocimiento del deterioro de la capa de ozono, refiriéndose a la manera en que el Gobierno de Estados Unidos ha manejado la cuestión medioambiental señalaba: “Sin duda en Estados Unidos se ha demostrado que ha existido presión de la administración del Presidente Bush, porque durante muchos años su política fue negar el problema y tenía como asesores de la presidencia a representantes de los departamentos de relaciones públicas de las industrias petroleras. Esto fue escandaloso, pero salió a la luz, fue un esfuerzo concertado para eliminar del lenguaje de los informes científicos vinculados al gobierno cualquier referencia a la amenaza del cambio climático. Esto fue un caso claro de presión política sobre la investigación científica, y sólo dejó de hacerse porque se denunció públicamente”.⁹¹

Ya en el terreno de las ciencias sociales, cuántas aseveraciones no se han sostenido, repetidas y promovidas por organismos internacionales especializados

91 “Entrevista a Mario Molina”. En: *Diario El Mundo*. Madrid, España, 23 de junio de 2007, pp. 10- 11. Disponible en: www.elmundo.es

como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio, basadas en supuestas “verdades” de las ciencias económicas como el carácter autorregulador de los mercados, el derrame automático del crecimiento económico, la validez de la liberación comercial indiscriminada o el carácter de mal administrador que por definición se le adjudica al Estado. En su libro *El Malestar en la Globalización*, el Premio Nóbel de Economía Joseph Stiglitz decía refiriéndose al FMI. “Rara vez vi predicciones sobre que harían las políticas con la pobreza; rara vez vi discusiones y análisis cuidadosos sobre las consecuencias de políticas alternativas: solo había una receta y no se buscaban otras opiniones. La discusión abierta y franca era desanimada: no había lugar para ella. La ideología orientaba la prescripción política y se esperaba que los países siguieran los criterios del FMI sin rechistar.”⁹²

El resultado del mantenimiento de políticas basadas en estas pseudo verdades han causado mayor pobreza, desaliento y grandes conflictos sobretudo en el mundo no desarrollado, a la vez que, por supuesto, han beneficiado a los intereses dominantes, llamados también “los poderes fácticos” que han controlado el mundo de la “globalización”. Recientemente hemos visto el espectáculo espantoso de una guerra que se basó en falsas verdades y manipulaciones ideológicas, circuladas una y otra vez por lo medios masivos de comunicación que, en gran medida, responden a los mismos intereses dominantes. Se pudiera preguntar que tiene que ver este ultimo ejemplo traído del campo de la política internacional con el tema que estamos tratando, la razón es que con frecuencia estas manipulaciones están avaladas por supuestas investigaciones “científicas” realizadas por determinados especialistas, intelectuales e instituciones de pensamiento de los llamados “think tanks” cuyo trabajo está supuesto a ser riguroso a partir de datos objetivos aportados por la realidad y el conocimiento.

Cabrían también muchos ejemplos provenientes de las diferentes experiencias socialistas del siglo XX, donde con frecuencia el pensamiento creador fue reprimido y manipulado para servir como un instrumento más de la propaganda oficial. La sucesión de “Historias Oficiales”, la imposición de una enseñanza superior basada en manuales simplificadores del conocimiento con credencial oficial de “textos científicos”, la manipulación de las estadísticas, el castigo al intelectual cuestionador, los límites impuestos al debate fecundo

92 Stiglitz, Joseph (2002) *El Malestar en la Globalización*. Editorial Taurus, Madrid, España, p. 16.

mucho más allá de lo que las circunstancias políticas exigían en determinados escenarios críticos.

En el terreno de las ciencias sociales y humanas la conciencia crítica es parte esencial de la conciencia científica.

El debate y el método de las ciencias sociales

El debate, como la duda, es parte del método científico en general, pero es sobre todo parte esencial del método de las ciencias sociales, ya habíamos dicho antes que las ciencias sociales no cuentan con laboratorios donde experimentar y comprobar sus conclusiones. El debate de criterios fundamentados, la confrontación de datos, la exposición, demostración y defensa de las tesis que se proponen son momentos esenciales e insustituibles en el desarrollo de las ciencias sociales.

Ese debate habría de darse de una manera tan natural como comprometida y responsable primero dentro de la propia comunidad científica, luego entre esta y los que tienen la responsabilidad de tomar las decisiones y también entre la comunidad científica y los más diversos sectores de la sociedad.

Hay dos factores de gran importancia para favorecer el alcance y la calidad del debate, el primero es el fortalecimiento institucional, las instituciones definen en gran medida las regulaciones y los espacios para la interacción de los individuos y sus organizaciones en la sociedad⁹³. El segundo factor es la diseminación de la información, necesaria para una participación responsable y efectiva en el debate. Fortalecimiento institucional, diseminación de la información e incentivación del debate forman parte de la gestión social del conocimiento. Sin debate no hay desarrollo posible para las ciencias sociales, tampoco para la sociedad.

93 Desde otra perspectiva teórica Douglas North trata esta problemática. Al respecto ver: North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos.

La estética en el discurso de las ciencias sociales

Existe un vínculo muy cercano entre el científico social y el intelectual que se desarrolla en el ámbito de la literatura y el arte, la relación entre ellos debe ser entendida como mutuamente enriquecedora, todos forman parte de la comunidad intelectual de la sociedad y de hecho hay quienes tienen la virtud de moverse en ambos mundos.

El discurso de las ciencias sociales no es el discurso de la literatura. La literatura expresa un mundo real o imaginario con las más diversas imágenes que con frecuencia se mueven en el ámbito de la ambigüedad, del estímulo a diversas interpretaciones, se recrea en la belleza de las formas y en la especulación sobre la psicología y las motivaciones de los más diversos personajes en las más diversas situaciones y encrucijadas, con su obra, la literatura realiza también aportes extraordinarios para la comprensión del ser humano, de la sociedad y de la historia, también desde una perspectiva crítica que debe ser ejercida en el contexto de la mayor libertad de creación⁹⁴, lo cual no quiere decir que no deba también asumir compromisos y responsabilidades. Tiene además la literatura la posibilidad de llegar a un público numeroso y así ejercer una influencia a veces enorme.

El discurso de las ciencias sociales y humanas es más conceptual y directo, debe apuntar a la esencia de los fenómenos, sin demasiado espacio para la ambigüedad y con el mundo real como objeto de descripción y análisis. Sin embargo, como hemos dicho, en la medida en que su objeto es la sociedad y el ser humano en su permanente dinámica, el discurso que la explica no puede ser exacto y tiene que dar cuenta de toda su complejidad, de su constante transformación en el devenir histórico y de la influencia que sobre ella, o en ella, ejerce el pensamiento humano y sus múltiples determinaciones.

Por esta razón, también el discurso de las ciencias sociales para que logre comunicar sus tesis debe incorporar valores estéticos, una determinada y depurada capacidad expositiva que interese a un lector, por definición menos numeroso que el interesado en la literatura, pero que siempre trasciende la frontera de los especialistas, frente al cual también se tiene una responsabilidad. Es también un desafío para los científicos sociales hacer de su obra textos que incorporen los valores literarios propios del ensayo.

94 Cabe recordar aquí las referencias de Marx a la obra de Balzac, su Comedia Humana, de donde afirmaba se aprendía más de la sociedad de su época que de muchos de los textos especializados.

Vale la pena insertar aquí una interesante consideración de Jean Paul Sartre sobre este tema: “Como la literatura, la política y la filosofía son tres maneras de actuar sobre el hombre, existe entre ellas cierta relación. Yo diría, incluso, que un filósofo tiene que ser un escritor, porque hoy lo uno no va sin lo otro, porque los grandes escritores de hoy, como Kafka, son igualmente filósofos. Esos escritores-filósofos que, al mismo tiempo, quieren integrarse en una acción, yo los llamaría intelectuales; quiero decir que no son políticos, pero que son compañeros de viaje de los políticos.”⁹⁵

A la ciencia lo que es de la ciencia, a la política lo que es de la política

Es necesario distinguir el campo de la política y el campo de las ciencias sociales, estos son diferentes aún cuando interactúen y se influyen mutuamente. Las ciencias sociales ni deben ni pueden sustituir el terreno de la política, lo contrario también es cierto.

La política es la lucha por el procesamiento y la implementación del interés social como expresión del desarrollo de la sociedad, es la lucha por el poder que permita liderar la conducción de la sociedad. Claro que esta función sólo se realiza de manera legítima cuando la política actúa en un contexto verdaderamente democrático, quiere decir, donde se representen los intereses esenciales de la sociedad, sin injerencias externas, en un contexto de libertad, igualdad y participación plural, y donde se propicie el acceso a los bienes sociales y culturales, entre ellos, el de la información.

Es función de la *política* reconocer y expresar los intereses del pueblo, establecer las prioridades, convocar a la sociedad a la acción para conseguir objetivos estratégicos, tomar decisiones. Para realizar su función, la política habrá de apoyarse, entre otros factores, en el conocimiento y las propuestas aportadas por las ciencias sociales cuando estas están disponibles, esto sin dudas contribuye a decisiones más eficaces. Sin embargo, el aporte de las ciencias sociales habrá de ser procesado políticamente para tomar en cada momento lo que se considere conveniente y viable, asumiendo por supuesto siempre el riesgo y la responsabilidad pública de quien corresponda por las decisiones que se tomen.

95 “Conversación con Jean Paul Sartre”. Cuestionario y transcripción de Jorge Semprún. Cuadernos Ruedo Ibérico. No 3. París, Francia, octubre- noviembre 1965, pp. 76-86.

La función de las ciencias sociales no es exactamente la misma de la política, por más que estas estén políticamente comprometidas con un determinado proyecto social, no le corresponde a las ciencias sociales movilizar y conducir a la sociedad ni establecer sus prioridades, ni tomar decisiones, como hemos apuntado su función es producir y exponer un conocimiento nuevo sobre la realidad, evaluar los posibles escenarios que habrán de conformarse en el futuro a partir de las posibles trayectorias de las variables que los determinan y su interacción, así como avanzar propuestas alternativas para transformar favorablemente el curso de los acontecimientos. O sea las ciencias sociales tienen función de diagnóstico, de pronóstico, de propuesta y de evaluación, todas ellas son útiles a la política, pero se producen en un campo diferente al de la política.

De otra parte, la ciencia, así como el arte, no está ni debe estar exclusivamente en función de sus posibles aportes a la coyuntura de la política; el avance del conocimiento de la sociedad sobre sí misma, su naturaleza, su historia, su cultura, sus determinaciones, sus alternativas, su lugar en el mundo y en el tiempo es una función esencial de las ciencias en general y de las ciencias sociales en particular. Esta función supone la existencia de un diálogo entre las ciencias sociales y la sociedad en su conjunto. Hay una responsabilidad de servicio público en el científico y en las instituciones científicas consistente en la comunicación de información y análisis especializados directamente a la sociedad. Esa comunicación no se presenta a la sociedad como propuesta política, sino como interpretaciones fundamentadas que contribuyen a elevar la cultura y el conocimiento general sobre diferentes temas, de su contenido es responsable su autor. Por supuesto que estos aportes contribuyen a elevar la calidad del debate político en el que posteriormente participan los ciudadanos.

En sus funciones el trabajo científico no puede hacer abstracción de ninguna de las contradicciones presentes en la sociedad, tiene que dar cuenta con objetividad de todas ellas, sin preguntarse si es conveniente o no ponerlas de relieve cuando presenta sus resultados. Corresponde, sin embargo, al terreno de la política, en la lógica de sus propias funciones y de sus condicionamientos, aun la más legítima y auténtica de las políticas, determinar en cada momento que es conveniente o no enfatizar o incorporar al discurso político o a la política misma y no me refiero, insisto, a una política ilegítima apoyada en la mentira y la manipulación inescrupulosa como la que lamentablemente abunda hoy en muchas partes del mundo y que no es ni legítima ni éticamente aceptable, me refiero incluso a aquella política identificada auténticamente con los intereses de su nación y de su pueblo. Como se ha afirmado “La vocación de

la ciencia es incondicionalmente la verdad. El oficio de político no siempre permite decirla.”⁹⁶

De manera que, podría comprenderse como legítimo que en determinado momento el trabajo y sobre todo el discurso político hagan abstracción de determinadas contradicciones presentes en la sociedad por considerarlas desmovilizadoras sobre todo en contextos de reales y de serias amenazas exteriores, o por considerar que sería más conveniente abordarlas en un momento posterior para no afectar las prioridades establecidas ya sean de política interior o exterior, o por razones de seguridad o para anteponer un trabajo de persuasión que prepare mejor el terreno para abordar determinado problema o tomar determinadas decisiones. Ahora bien, no se trata en ningún caso de usar la mentira como parte de la política, lo cual es siempre inaceptable, ilegítimo y no ético, se trata de que en determinado momento no se considere políticamente conveniente exponer la totalidad de la realidad con todos sus matices y contradicciones dado su posible impacto negativo en relación con objetivos estratégicos de mayor alcance, ejemplos sobran, algunos acertados y otros no.

Sin embargo, el trabajo científico y el discurso académico, a riesgo de dejar de serlo, tienen siempre que plantearse dar cuenta de la totalidad de la realidad y sus contradicciones, exponerlas y explicarlas utilizando las categorías y conceptos que le son propios. La aproximación científica al conocimiento de la realidad debe ser además multidisciplinaria, sin que esto cuestione la importancia del aporte del estudio especializado, pero en condiciones de ser integrado a una perspectiva más amplia pues la realidad no existe de manera segmentada y el todo no es la simple suma de las partes, sino la interacción de estas. En la totalidad está la verdad que la ciencia busca para explicar hasta donde sea posible el fenómeno que se estudia, a lo que habría que añadir que esa totalidad está además en permanente movimiento, con lo cual su interpretación no puede ser estática, lo que hace todavía más complejo y desafiante, a la vez que necesario, el trabajo científico.

La fe ha jugado un papel muy importante en la historia de la humanidad, es una cualidad de la naturaleza humana, muchas veces determinante en su conducta. La religión es esencialmente una cuestión de fe, con toda la importancia y el respeto que esas creencias merecen. Sin embargo, la ciencia se

96 Nos parece válida la cita, aunque no compartimos la perspectiva conservadora de su autor. Ver la introducción de Raymond Aron al libro Weber, Max, *El Político y el Científico*, op. cit., p. 42.

constituye en un ámbito ajeno al de la fe, una afirmación científica no puede estar basada en un acto de fe.

La fe es una creencia más allá de la duda, la ciencia se construye con la comprobación a través de evidencias de una determinada hipótesis, es por así decirlo, la conversión de una duda en una verdad demostrada sobre la realidad.

Claro que la política no es una religión, la política ha de estar basada en los datos de la realidad, en el ejercicio de principios éticos y en el procesamiento del interés público y las aspiraciones de la sociedad, sin embargo, también en la política la fe ha jugado un importante papel que ha contribuido a mover la historia, muchas veces en sentido progresivo, otras en sentido regresivo. De otra parte, la política, aún cuando incorpore el conocimiento científico, está muchas veces obligada a improvisar decisiones basadas en intuiciones o en datos incompletos, a veces acertadas, a veces no, la política no se hace, ni se podría hacer, en un centro de investigaciones, sino sometida a los imperativos constantes de la realidad, donde muchas veces la certeza del discurso y la apelación a la voluntad tiene que imponerse aun cuando no se disponga de todas las evidencias para confirmar la seguridad del curso que se propone. Sin embargo, como ya hemos dicho, la constitución del conocimiento científico⁹⁷ y su exposición no puede incorporar ni la fe, ni la improvisación ni la simple intuición. Tampoco puede estar mediado por la preocupación del efecto más o menos simpático que sus conclusiones puedan tener sobre el público que lo recibe.

Vale recordar aquí lo que acerca de su propia obra afirmaba el importante pensador británico Eric Hobsbawm “La historia podrá juzgar mi ideología política -de hecho ya la ha juzgado suficientemente-, los lectores mis escritos. Lo que busco es la comprensión histórica, no el acuerdo, el beneplácito, o la simpatía del público.”⁹⁸

97 Es importante distinguir, como ya lo hicimos más arriba, entre la construcción del conocimiento científico, que es un proceso complejo donde sí está incluida la especulación, la construcción de hipótesis y la intuición como parte del método, de la constitución del conocimiento científico que se refiere a la *conclusión* del proceso donde las afirmaciones deben estar basadas en evidencias que las prueben.

98 Hobsbawm, Eric (2003) *Años interesantes. Una vida en el siglo XX*. Editorial Crítica, Barcelona, España, p. 10.

Ciencias sociales y política, lo común en su diferencia

La relación entre la investigación científica y la política es un encuentro entre actores diferentes, aún cuando compartan compromisos comunes, son actividades humanas que están determinadas por dinámicas distintas y que se expresan con lenguajes propios. Sin embargo, la relación entre ambas, aunque compleja y problemática, es no sólo posible sino también necesaria para la transformación de la sociedad.

Es también relativamente frecuente en el mundo de hoy que personalidades académicas destacadas pasen a ocupar responsabilidades políticas o de gobierno donde deben tomar decisiones, el contar con esa experiencia profesional les ofrece una importante herramienta para la toma de decisiones y una mejor comunicación con el resto de la comunidad académica, sin embargo, los que pasan por esa experiencia deben tener muy presente la naturaleza y los perfiles diferentes de ambos trabajos, se trata de reforzar uno con el conocimiento del otro pero sin confundirlos.

Claro que la función de un político o funcionario identificado y consciente de los intereses de las mayorías que representa, es tratar de ir siempre más allá, de implementar nuevos proyectos, de incorporar el conocimiento más avanzado, pero con sentido claro de las limitaciones y posibilidades que ofrece la realidad en cada coyuntura y aprovecharlas al máximo.

En una ocasión alguien resumía el drama del ex presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, un muy importante sociólogo latinoamericano, de la siguiente manera: “el sociólogo Fernando Henrique Cardoso sabe de la necesidad de una reforma agraria en el país, pero el Presidente Fernando Henrique Cardoso sabe y teme de los tremendos riesgos que se corren si esta se tratara de implementar”. Por supuesto que aunque esa contradicción es objetiva, un político comprometido con las mayorías siempre tiene que plantearse ir más allá, patear la frontera para moverla hacia delante. En varios países de América Latina se pueden apreciar hoy interesantes experiencias de cómo se pueden tomar riesgos y avanzar efectivamente en la implementación de una política de transformaciones en función de intereses sociales mayoritarios sin desconocer los límites y obstáculos que impone la realidad.

Para que sea efectiva la política de un gobierno realmente comprometido con el bienestar de sus ciudadanos y con el desarrollo de su nación, más aun en un contexto internacional tan complejo como el actual, tiene que estar basada en

un conocimiento profundo de cómo funciona su país y el mundo. El aporte de las ciencias sociales en esto es de la mayor relevancia.

Es notable en la sociedad contemporánea el crecimiento de la cantidad y la complejidad de los problemas que en todas las esferas tienen que enfrentar e intentar resolver los gobiernos, es comprensible que los funcionarios a los diferentes niveles y territorios no cuenten siempre con la información, la experiencia y el conocimiento científico y técnico suficiente para abordar con efectividad la multiplicidad de desafíos que se le presentan sistemáticamente. Es aquí donde el conocimiento resultado de los procesos de investigación científica adquiere una importancia determinante como contribución a la toma de decisiones políticas basadas en la evidencia científica.

De otra parte, un adecuado estudio de los problemas y alternativas actuales de una sociedad determinada sólo es posible si se le consideran como parte de una realidad que va más allá de las fronteras nacionales, debido al carácter global de los problemas contemporáneos y la creciente interrelación de las diferentes realidades, esto le supone a la ciencia un objeto de investigación cada vez más complejo para lo cual debe enriquecer su dispositivo conceptual para explicar los nuevos fenómenos globales y su impacto sobre cada realidad específica. Así como reforzar su capacidad de propuesta para soluciones de políticas no solamente nacionales sino también regionales e internacionales. En este sentido es cada vez más importante la cooperación internacional tanto a nivel científico como político.

Sin embargo, es importante también tener en cuenta que el aporte efectivo que las ciencias sociales pueden y deben hacer al proceso de toma de decisiones políticas no es automático. La producción del conocimiento científico para la política supone un trabajo específico en esa dirección. Se deben tomar en cuenta varios aspectos. En primer lugar, hay un problema de tiempo. La política necesita tener el conocimiento disponible en el momento de tomar decisiones que no pueden esperar, la producción del conocimiento científico supone ciclos más largos, de manera que se hace necesario ajustar tiempos para poder también ofrecer información, conocimientos y propuestas alternativas al proceso político, lo cual es posible si nos basamos en el conocimiento científico ya acumulado. En segundo lugar, el conocimiento científico está originalmente expresado en un formato y en un lenguaje especializado lo que puede hacer muy engorrosa su comprensión para personas que no provienen de la misma especialización. En tercer lugar, el conocimiento científico no se constituye automáticamente en una evidencia para la política.

Estos factores le plantean a las ciencias sociales la responsabilidad de aportar también un conocimiento para la política o para decirlo de una manera más precisa, un conocimiento científico en condiciones de poder ser considerado y usado por la política, que esté disponible en el momento oportuno y que se exprese en un lenguaje riguroso pero a la vez comprensible. Corresponde también a los técnicos u otros actores especializados colocados en instancias políticas ya sean estas instituciones de gobierno, parlamentarias u otras organizaciones no gubernamentales que actúen en la sociedad, contribuir a traducir los avances y propuestas científicas en programas de acción política.

La creación de redes de información e intercambio basadas en las nuevas tecnologías, a la cual tengan acceso tanto los actores científicos como los actores políticos y otros actores sociales pueden hacer hoy una contribución de gran importancia a una relación más dinámica y útil entre ciencias sociales y política. Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información son también un disparador de las transformaciones sociales.

La agenda científica debe ser tan amplia como la comprensión más profunda y detallada que la realidad exija, pero debe incluir también las preocupaciones y preguntas inmediatas que plantea la política de transformaciones en curso y sus principales responsables. En este sentido se puede hablar de la utilidad de una agenda compartida o construida a partir de un acuerdo mutuo.

La comprensión que la sociedad en general y el gobierno en particular tengan acerca de la pertinencia y la utilidad del trabajo de las ciencias sociales debe expresarse en una relación constructiva donde se le facilite a la comunidad científica toda la información disponible y necesaria para la realización del trabajo de investigación, sólo excluida aquella que por muy rigurosas razones de estado sea no aconsejable revelar. De igual manera, la sociedad debe ofrecer, en la medida de lo posible, los recursos materiales, financieros y humanos que la investigación científica requiera. Ahora bien, ni el financiamiento nacional y mucho menos el proveniente de fuentes externas u organismos internacionales deben condicionar los contenidos y menos aun los resultados de la investigación científica.

Esta relación no debería en ningún caso plantear una subordinación de las ciencias sociales a las necesidades coyunturales o los intereses de la política, por legítimos que estos sean, se trata de una relación de intercambio y reforzamiento mutuo. A una política auténticamente transformadora le interesa una ciencia social rigurosa, autónoma y tan comprometida como crítica.

Como se expresa en un editorial de la revista *International Social Science Journal* “No se trata de reducir el conocimiento a la acción o la acción al conocimiento, sino de encontrar formas.... para asegurar que la dinámica interna de cada proceso pueda funcionar y que la comunicación entre ambos fluya sistemáticamente.”⁹⁹

De otra parte debe ser también incorporado un trabajo de monitoreo y evaluación de la utilización y la eficacia del conocimiento científico en la producción e implementación de las políticas de transformación y desarrollo económico y social.

Ciencia social y compromiso político

He dejado para el final el tema que de alguna manera da título a estas notas, el compromiso de la ciencia y la ciencia del compromiso. Lo cual en un contexto como el nuestro adquiere una dimensión muy significativa. En primer lugar, es necesario distinguir entre el objeto de la ciencia, el sujeto de la ciencia y la relación entre ambos. El objeto de la ciencia son los fenómenos de la realidad, el sujeto de la ciencia es la comunidad científica, la ciencia misma es el proceso histórico de comprensión de la naturaleza, las contradicciones y la evolución de la realidad. La realidad existe independientemente de la conciencia humana, la cual es a la vez parte de esa realidad, la ciencia es un resultado de la conciencia humana y su capacidad de conocer, explicar y transformar el mundo que la rodea, para lo cual crea y desarrolla permanentemente un método y un aparato de categorías y conceptos que les son propios.

Sin embargo, es necesario tratar con mucho cuidado la diferenciación entre el objeto y el sujeto de las ciencias sociales debido a que ambos son componentes interdependientes de la realidad y forman parte de un proceso integrado donde el sujeto construye la comprensión del objeto mientras el objeto condiciona al sujeto, puesto que este es parte de la sociedad. La interrelación sujeto-objeto es un componente de la realidad que debe ser incorporado por la investigación científica.¹⁰⁰. Como afirma Aron “en la narración o la interpretación de los acontecimientos o las obras el historiador no puede dejar de incluir juicios

99 Al respecto ver *International Social Sciences Journal*. No 179, UNESCO, marzo 2004.

100 Espina, Mayra (2007) “Los Estudios de Pobreza y el Diseño de Políticas Sociales. Límites y Retos Actuales”. Material preparado para la Escuela de Verano del Programa MOST, UNESCO, Montevideo, Uruguay.

de valor, en la medida en que estos son internos al universo de acción o de pensamiento, constitutivos de la realidad misma”.¹⁰¹. Un desafío para el científico social es ser conciente de esta interdependencia sujeto-objeto e intentar objetivar, hasta donde sea posible, sus propios juicios de valor. En este sentido es también interesante la polémica de Karl Popper con Adorno y Habermas, estos últimos sostienen el criterio de que en sociología el conocimiento factual y los juicios de valor están indisolublemente vinculados.¹⁰²

En todo caso lo que nos interesa destacar aquí es que aún cuando el científico debe mantener la mayor objetividad en la construcción del conocimiento, es imposible que se despoje de todo juicio de valor en la medida en que él mismo es parte de una realidad que está históricamente condicionada. De manera que, todo conocimiento, aun el conocimiento científico, se halla históricamente condicionado, es incompleto y puede ser ampliado y profundizado.

Ya hemos identificado las diferencias entre el conocimiento científico y el conocimiento común. El portador del conocimiento científico es precisamente el científico, el académico o el intelectual si se le prefiere llamar así, o sea un ser humano que es parte de la sociedad¹⁰³.

Esto da lugar al tema del papel de los intelectuales, fundamentalmente aquellos ubicados en el terreno de las ciencias sociales y humanas, en los procesos de transformación revolucionaria de la realidad, un tema que ha sido largamente discutido durante siglos, pero con particular fuerza durante el pasado

101 Introducción de Raymond Aron al libro Weber, Max, *El Político y el Científico*, op.cit., p. 46. Este es un punto interesante de polémica entre la perspectiva de Weber y la de Aron. El primero consideraba la necesidad de que el trabajo científico se despojara de cualquier juicio de valor, el segundo no veía esto totalmente posible.

102 Popper, Karl (1992) “Contra las grandes palabras (Against big words)”. En: Popper, Karl. *In search of better world. Lectures and essays from thirty years*. Routledge, Londres, Inglaterra.

103 En todo caso, en aras de un mayor rigor debemos diferenciar entre científico y académico. Científico es aquel o aquella persona que se dedica al trabajo de investigación científica. Académico es aquel o aquella persona que tiene una relación profesional con una institución académica e intelectual, aquel o aquella persona que trabaja con las ideas en una función creativa ya corresponda esta al campo de las artes o de las ciencias. Claro que un mismo individuo puede compartir las tres condiciones a la vez, de hecho la última de ellas contiene a las otras dos.

siglo XX¹⁰⁴. Seguramente habrá de ser también un tema relevante del siglo XXI si se tienen en cuenta las transformaciones que necesariamente están por venir en un mundo donde cada vez es más clara la contradicción entre el extraordinario avance de la tecnología y el conocimiento y la crisis social, económica y medioambiental que afecta a todos pero con mucho mayor rigor a los países no desarrollados.

No hay dudas de que si el intelectual o el científico es consecuente con su comprensión de las contradicciones y problemas que afectan a su realidad, debe asumir una actitud de compromiso, como afirmaría Jean Paul Sartre¹⁰⁵, con aquellos procesos que deben dar lugar a una transformación de esa realidad en función de los intereses de las grandes mayorías de su nación y del mundo. Ese compromiso no debe ser pasivo sino activo y abierto, a la vez que honesto y humilde. Si en la perspectiva de Antonio Gramsci consideramos a estos científicos como parte de la intelectualidad orgánica del proceso transformador¹⁰⁶, con más razón su contribución a la construcción de la hegemonía de las mayorías se relaciona con su capacidad de producir conocimientos sobre la realidad social y su transformación.

A esta “intelectualidad orgánica” o intelectualidad revolucionaria, si se prefiere el término, le debe corresponder jugar un papel importante en esos procesos, claro que no es esa intelectualidad la fuerza fundamental del cambio, pero está dentro de ella y tiene una función determinada e importante derivada de las funciones que le son propias al trabajo científico-intelectual y que ya hemos definido aquí, esencialmente cuando se trata de la creación consciente

104 Por citar algunos autores y textos imprescindibles en este debate, está la obra ya citada de Max Weber (1999); la obra de Julien Benda, *La traición de los intelectuales* (1927), así como todas las obras de Antonio Gramsci, entre ellas: *Los Intelectuales y la organización de la cultura* (1949) y gran parte de las obras de Jean Paul Sartre, entre ellas: *En defensa de los intelectuales*. Los dos primeros autores sostienen que el compromiso político no debe interferir en la conducta de los intelectuales. Los dos últimos, por el contrario, consideran que el compromiso es un deber del intelectual.

105 Para una interesante reflexión sobre la vida y obra de Jean Paul Sartre ver Fernández Buey, Francisco (2005) “Sartre y la política”. Gramsci e o Brasil, Brasil. Disponible en: http://www.acesa.com/gramsci/?page=quem_somos

106 Gramsci afirma que cada clase social genera su intelectualidad orgánica, comprometida con la conformación de un tipo de sociedad que corresponde con sus intereses. Al respecto ver Gramsci, Antonio (1984) *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.

de una nueva sociedad, proceso que supone disponer de la información y el conocimiento que la deben hacer posible.

Como hemos afirmado la dinámica compleja de los procesos sociales, especialmente aquellos que suponen transformaciones profundas, y la diversidad de factores de difícil predicción que actúan sobre ellos hacen imposible la identificación de cursos seguros de futuro, lo cual obliga a las ciencias sociales a identificar más de un futuro posible, sin embargo, esto más que un obstáculo para el compromiso del científico constituye un importante incentivo, en la medida en que es fundamental la propuesta de acciones que apunten a conducir el proceso hacia el tipo de sociedad deseada.

En 1965 Jean Paul Sartre afirmaba “El papel del intelectual, que es, por cierto, un papel ingrato y contradictorio, consiste a la vez en integrarse completamente en la acción, si la juzga justa y verdadera, y en recordar siempre el verdadero fin de la acción, poniendo siempre de manifiesto, por la reflexión crítica, si los medios elegidos se orientan hacia el fin propuesto o si tienden a desviar la acción hacia otra cosa.”¹⁰⁷

Es realmente compleja y con frecuencia mal entendida la participación de la intelectualidad comprometida en los procesos de transformaciones sociales, se trata de ser objetivos sin ser neutrales, se trata de ejercer el compromiso desde una perspectiva crítica, como ha expresado Boaventura de Sousa: Objetividad es usar las metodologías que nos permitan analizar, con distancia crítica, todas las perspectivas posibles de una cierta realidad social. Y las metodologías de las ciencias sociales son muy útiles para crear objetividad, para limitar el dogmatismo, para limitar el encierro ideológico, para mantener una distancia crítica, pero sin neutralidad, siempre preguntando de qué lado estamos. Una cosa es estar del lado de los opresores y otra es estar del lado de los oprimidos. Por eso, para la ecología de saberes es fundamental saber de qué lado estamos. Ser objetivos no significa ser menos neutros y eso, para mí, es lo más importante de la ecología de saberes”.¹⁰⁸

La función y el rol que le corresponde jugar a esos individuos en particular y a la comunidad intelectual en general, debería ser no solamente reconocido sino estimulado y reforzado por la sociedad y sus dirigentes políticos a los diferentes niveles. Las experiencias socialistas del Siglo XX, demostraron con extraordinaria elocuencia cómo la subordinación de gran parte de la intelectualidad, sobre todo aquella asociada a las ciencias sociales, a un trabajo de

107 “Conversación con Jean Paul Sartre”, op. cit., pp. 76-86.

108 De Sousa Santos, Boaventura, *Pensar el Estado y la Sociedad*, op. cit., p. 114.

propaganda, apegado a una ortodoxia instrumentalizada por el poder político y alejada de la auténtica producción de conocimientos, privó a aquellos procesos del debate necesario, responsable y fecundo acerca de las nuevas contradicciones y desafíos que enfrentaba la sociedad, de la disposición de alternativas para renovar y reforzar el curso del proceso transformador, de la frescura de nuevas ideas, muchas de ellas expresión de las legítimas aspiraciones de las nuevas generaciones.

Los manuales y diversos trabajos “científicos” heredados de aquella época, llenos de juicios complacientes, manipulaciones de la historia, generalizaciones abstractas, recetas y dogmas constituyen hoy evidencias de la enajenación de la función de las ciencias sociales en esas experiencias. El pensamiento creador fue en gran medida sometido a comulgar con supuestas “verdades universales” y “objetivos supremos de la historia” que servían para justificarlo todo, lo cual llevo a una producción intelectual de escaso valor científico calificada como “vulgata marxista” por un autor como Edgar Morin¹⁰⁹, este fenómeno no afectó sólo a una parte importante de la intelectualidad que vivía dentro de las fronteras de los países pertenecientes al bloque soviético, también a parte de la intelectualidad orgánica de otras organizaciones políticas que sentían o se les imponía el deber militante de buscar los argumentos que permitieran defender acriticamente lo que viniera de aquellas realidades socialistas.

Las muchas veces injustificadas etiquetas de revisionistas, pequeños burgueses incapaces de incorporar el espíritu proletario e incluso la de enemigos del pueblo abundaron en la historia de la relación entre la intelectualidad revolucionaria y los aparatos políticos que conducían esos procesos, a veces con consecuencias dramáticas, ejemplos sobran y el problema no ha sido totalmente superado. Muchos de esos intelectuales mantuvieron sus principios y sus prácticas políticas intactas, a pesar del aislamiento y las ofensas a que fueron sometidos.

No había el mínimo espacio para cuestionar ni siquiera parcialmente la realidad, por constructivo, comprometido y objetivo que fuera el cuestionamiento, la política oficial debía ser aceptada en bloque. Cualquier injusticia evidente o decisión cuestionable debía ser asumida y justificada como parte de un proceso que se movía en el “sentido de la historia”. El fin habría de justificar los medios, como si los medios no fueran parte esencial del proceso transformador. Es en los medios donde radica la ética, y la ética ha de ser una cualidad sine qua non de la política revolucionaria, a pesar de los avatares que se vea obligada a enfrentar.

109 Morin, Edgar (1962) *Autocrítica*. Editorial Kairos, París, Francia.

Las interpretaciones interesadas de la política oficial sobre las bases históricas y filosóficas del nuevo sistema se presentaban como dogmas doctrinarios de validez universal y permanente que debían ser asumidos como un creyente declara la fe en su religión so pena de ser excomulgado. Peor aun, muchas veces las afirmaciones contenidas y repetidas en la doctrina eran contrarias al ejercicio que se seguía en la práctica aun cuando este se realizaba en nombre de la doctrina.

Por más que las nuevas contradicciones sociales y la indetenible evolución de la sociedad mostraran con elocuencia la necesidad de un esfuerzo intelectual permanente, liberado de dogmas, para explicar las transformaciones mismas y contribuir a la construcción de nuevos paradigmas a la luz de los nuevos desafíos, el espacio al ejercicio de ese pensamiento creador se cerraba y el avance del proceso transformador quedaba atrapado en una parálisis paradigmática en gran medida promovida e impuesta por las estructuras del poder burocrático establecido.

Esta desnaturalización del pensamiento creador, esta enajenación del carácter y función de las ciencias sociales es un factor que, si bien no puede ser identificado como el único, ni siquiera como el más importante, está, sin dudas, entre los que explican la crisis y desintegración de aquellos sistemas. No puede explicarse el fracaso del socialismo europeo simplemente como el resultado de las conspiraciones externas, por importantes y fuertes que estas hayan sido, hay muchas razones de carácter interno, histórico y estructural, entre ellas la transformación de gran parte de la comunidad científico intelectual en una masa dócil, a pesar de las muy notables excepciones, sumadas acriticamente al aparato de propaganda del sistema.

En esencia dejaron de ser sociedades revolucionarias, esa condición quedaba más remitida a su origen que a su presente, en ellas el compromiso dejó de tener sentido, si no cómo explicar que a pesar de la tremenda crisis, injusticias sociales y contradicciones que viven actualmente, muy pocos allí ven la solución en los paradigmas del pasado. Estos problemas, generalmente aceptados hoy, debieron haber sido identificados y asumidos en el momento en el que aún era posible corregirlos, faltó visión, profundidad cultural y también valor político. La lección debe ser aprendida.

Es necesario comprender que un intelectual revolucionario y comprometido es precisamente eso: un intelectual revolucionario y comprometido con su pueblo, con su país, con su historia, con su identidad, con una ética y con el proceso transformador del que es parte. Su condición de intelectual radica en la naturaleza de su practica social, en su formación y su talento para crear,

para estudiar rigurosa y críticamente la sociedad, sus contradicciones, problemas, posibles desarrollos y alternativas, su compromiso consiste en compartir y defender auténticamente los principios y valores que conducen al proceso transformador: la justicia social, la independencia nacional, el desarrollo económico y social, la participación democrática, la solidaridad internacional. Una condición no debe estar en contradicción con la otra. Un científico o intelectual no debería ser puesto ante semejante disyuntiva, no sería ni justo, ni ético, ni conveniente para el proceso transformador.

Para esto es necesario distinguir el compromiso del científico con los principios, del compromiso a priori con las diversas políticas en curso, no importa el nivel de la instancia donde estas hayan sido decididas, (aunque como ciudadano e integrante de diferentes organizaciones políticas y sociales participe activamente de ellas). Un intelectual comprometido trabaja para que su propuesta sea comprendida y criticada por la sociedad.

La toma de decisiones políticas es una responsabilidad suprema de los que, por sus méritos, vocación y capacidades, han recibido la autoridad y la representatividad para hacerlo, es su derecho y a la vez su deber realizar esa función, compleja y llena de riesgos, sometida a las presiones del tiempo y de las diferentes coyunturas y de las cuales depende la situación de muchas personas. En el ejercicio de esta función esencial deben además asumir responsabilidad y rendir cuentas a la sociedad.

Unas ciencias sociales subordinadas y condicionadas a justificar a priori las diversas políticas en curso resultado de las decisiones tomadas dejan de ser científicas porque pierden una de las esencias que las define o sea la de estudiar y explicar objetiva y críticamente la realidad social y el impacto que sobre ella producen las políticas en curso, para contribuir a corregirlas o reforzarlas según sea necesario, animadas por la intención de favorecer el desarrollo y sin, como hemos dicho, invadir o intentar sustituir el lugar de la política. Como se ha afirmado “Solamente la ciencia critica puede impedir que la historia o la sociología se deslicen del reino del conocimiento positivo al de la mitología”¹¹⁰. En esa, su función, también los científicos sociales e intelectuales en general deben asumir responsabilidades y riesgos. Para la comprensión cabal de esta compleja relación se requiere tener cultura y sobre todo conocimiento crítico de la historia.

110 Vale aquí también la cita a pesar del carácter conservador de su autor. Al respecto ver Introducción de Raymond Aron al libro de Weber, Max, *El Político y el Científico*, op. cit., p. 31.

De manera que es fundamental distinguir entre los principios y valores que definen al proceso transformador, (los cuales no tienen que ser demostrados científicamente, forman parte de las legítimas e irrenunciables aspiraciones de todo pueblo), de las diversas estrategias y políticas que se implementan en cada momento. De hecho a procesos cuyos principios y valores no han cambiado, le han correspondido en diferentes etapas unas políticas y las contrarias, muchas veces estas han sido a la larga objeto de críticas y rectificaciones cuando el poder político asume sus limitaciones, sin que hubiera existido antes el suficiente espacio para que estas fueran objeto de interrogantes y cuestionamientos no ya por parte de la ciudadanía en general tampoco de la comunidad científica e intelectual.

Cuando esto sucede se levanta una especie de veda y aquellas políticas ya abandonadas pueden ser criticadas, muchas veces incluso más allá de lo que merecen. El mérito entonces pasa a estar en la crítica, como antes estuvo en la apología. La memoria parece desaparecer como el vínculo que haría evidente la contradicción entre la crítica y la apología ejercida por un mismo sujeto, sea este *intelectual* o *político*, sobre el mismo objeto, los procesos reales, sólo que en un momento diferente. Por lo general la crítica siempre conjugada en pasado, la apología en presente. El presente, las políticas en curso, habrían de ser, por definición, acertadas, lo que sobre ellas arroje el futuro parece ser un asunto de menor relevancia. Esta dinámica es fatal para las ciencias sociales, por más que sea la dinámica que circunstancialmente necesiten los actores políticos.

De manera que, el compromiso del intelectual revolucionario, en cuanto tal, es con los principios y los valores del proceso transformador, no a priori con las diversas políticas del día a día, sin importar donde se hayan decidido, estas deben estar permanentemente sometidas a la observación y a la evaluación rigurosa, al debate responsable y a la renovación temprana cuando esta sea necesaria o a su reforzamiento cuando se pruebe su eficacia. La historia reciente ha sido suficientemente elocuente y dramática como para permitirnos ser ingenuos.

Es igualmente importante tener en cuenta que el lugar de la comunidad científico intelectual en el proceso transformador no debe ser recibido pasivamente como una orden, una misión o una concesión que viene de arriba, es un lugar que se debe merecer, demostrando la autenticidad y la relevancia del conocimiento a la vez que demostrando la firmeza del compromiso en los términos en que lo hemos definido. Persistencia, compromiso, principios, capacidad de aportar, superación profesional continua, trabajo colectivo, profundidad cultural, visión global, flexibilidad y antidogmatismo, antidiletantismo, sentido

práctico, responsabilidad, audacia, valor, dignidad, honestidad y humildad intelectual son algunos de los rasgos que abren el espacio necesario.

Claro que un clima de presiones y hostilidad internacional, como el que por lo general viven los procesos sociales de transformación revolucionaria, sobretudo en países de menor desarrollo relativo, no es el mejor contexto para fomentar el debate y la permanente búsqueda de alternativas. Sin embargo, aún en esas difíciles condiciones es necesario fortalecer el rol de las ciencias sociales y de la intelectualidad comprometida, quizás no sea posible más debate del que las condiciones objetivas y el contexto específico permiten sin poner en peligro la existencia misma del proceso transformador pero, y esto es muy importante, tampoco menos debate del que las circunstancias permiten. Esta es una relación que debe ser permanentemente revisada para favorecer el debate y la participación en toda la magnitud que las circunstancias específicas permitan, la frontera que marca los límites del debate responsable debe ser constantemente pateada hacia delante.

En este punto nos parece necesario hacer referencia a un tema que si bien no es directamente el nexo entre ciencias sociales y política tiene gran relación con el, dado que se refiere al contexto político en el que este tiene lugar. Un proceso social de transformaciones revolucionarias tiene que ser, por definición, de conquistas y construcciones democráticas. La democracia no es un atributo del capitalismo, la democracia es una conquista de la humanidad, quizás una de las más importantes en el devenir histórico, es un valor universal. Solo que es con la consolidación del capitalismo como formación económico-social que esta conquista alcanza la condición formal de derecho adquirido por la ciudadanía y se perfilan sus componentes formales y teóricos.

Cabría una discusión, no es este el texto para hacerla, acerca de qué debemos entender por democracia, de hecho hay una extensa literatura que trata sobre este tema desde las más diversas perspectivas, pero convengamos que es, a partir de aquella definición más general y ampliamente compartida: un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo¹¹¹, o del significado mismo

111 Abraham Lincoln pronunció esta frase en su celebre discurso de Gettysburg el 19 de noviembre de 1863. Ha sido tradicionalmente considerada como una de las definiciones más expresivas de democracia.

del concepto: “dominio del pueblo”¹¹², podríamos afirmar que la democracia debe ser entendida como una combinación de igualdad social con participación popular, a lo cual habría que añadir que la participación es un proceso complejo que incluye diferentes momentos, sin excluir ninguno de ellos: la discusión, la toma de decisiones, la implementación, la evaluación y el control de la sociedad sobre las políticas públicas en sus diferentes esferas y niveles territoriales.

La disposición de información por parte de la población incluidas estadísticas confiables, es una condición para el ejercicio de la participación democrática en todos sus momentos. Una sociedad mal informada o sometida a poderosos medios masivos manipulados por los intereses dominantes como pasa hoy en gran parte del mundo, no puede ejercer una participación democrática sustancial y efectiva, sino formal, buena para “legitimar” el curso interesado de los acontecimientos.

Paralelamente a esto hay una cuestión de importancia mayor, la participación democrática supone un ciudadano en capacidad de comprender la sociedad, su lugar en ella, sus contradicciones y sus propios derechos individuales y colectivos, capaz de procesar la información que recibe, formar sus propias opiniones y expresarlas, o sea supone la existencia de un ciudadano instruido y culto.

Sin embargo, una parte importante de la población receptora del mensaje, sobre todo en los países subdesarrollados, no cuenta con la calificación neces-

112 La *democracia*, literalmente *gobierno del pueblo*, es un sistema de organización que adopta diferentes formas. Las personas que la integran deben tener la posibilidad de influir de manera abierta y legal sobre el proceso de toma de decisiones. Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los ciudadanos. Hay democracia directa o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Finalmente, hay democracia participativa cuando se establece un modelo político que facilita a los ciudadanos la posibilidad de asociarse y organizarse de manera que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios y efectivos mecanismos plebiscitarios. Estas tres formas no son excluyentes y pueden integrarse como mecanismos complementarios. Claro que estas definiciones sólo están referidas a las expresiones más formales o institucionales de la democracia y no agotan de ninguna manera la discusión sobre el significado más esencial del concepto.

ria para procesar la información difundida a partir de su propia perspectiva. Según estadísticas internacionales, existen más de 500 millones de analfabetos totales en el mundo, sin contar los analfabetos funcionales con muy bajos niveles de calificación, esta realidad, además de antihumana, constituye un límite mayor a cualquier aspiración democrática.

Con la globalización este hecho adquiere una nueva dimensión, ya que los principales medios de comunicación, sostenidos por el poder económico de los países más desarrollados, tienen hoy acceso en tiempo real a una audiencia a escala planetaria, a la que transmiten un mensaje en función de los intereses dominantes que ejerce una gran influencia, el cual, con frecuencia, atenta contra la soberanía de los países y afecta su propio proceso democrático. El mundo de la globalización exige regulaciones globales compartidas por todas las naciones y el sector mediático debe ser parte de esto.

La libertad de prensa es más bien formal, dado que el control de los medios supone poder económico, no es la ley, sino la fortuna económica o el poder burocrático lo que permite presencia real y sistemática en los medios. Esto hace que el mensaje mediático promueva los valores y los intereses de los sectores dominantes, también expresa sus contradicciones y crisis pero dentro de límites implícitamente aceptados por esos sectores, que garanticen la reproducción del sistema.

Los medios masivos de comunicación tienen un papel fundamental y deberían responder a los intereses de la sociedad en su conjunto, sometidos también al control social y a las regulaciones establecidas por el propio sistema democrático. Dada la función y el impacto que estos tienen, no es legítimo que respondan exclusivamente a los intereses de grupos de poder empresarial o políticos, estén estos en el gobierno o no. Los medios deben ser también un espacio para el ejercicio del debate responsable.

Igualmente, la falta de garantías para el acceso a la educación y la salud como derechos adquiridos por todos los seres humanos por el sólo hecho de serlo, generan desigualdades de origen en la sociedad que impiden las condiciones mínimas necesarias para que la participación ciudadana en los espacios que le ofrece la democracia pueda ejercerse de manera sustancial.

El alcance de la democracia se profundiza en la medida en que la igualdad social y la participación popular sean más importantes, de manera que se garantice que los que generan la riqueza participen más en su distribución. Esto supone la promoción y el respeto de los derechos ciudadanos, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y políticos. El interés de las mayorías debe prevalecer sobre el resto sin que esto signifique la exclusión de las

minorías, siempre y cuando estas no promuevan acciones que atenten contra la dignidad humana y la soberanía de las naciones. Se trataría en esencia de una sociedad sin excluidos.

La democracia, esa conquista de la humanidad, lejos de ser un atributo del capitalismo ha sido en realidad distorsionada por ese sistema que la ha despojado de su contenido esencial a partir de la mediación de los poderes económicos que operan en el seno de su sociedad, tanto a nivel nacional como a nivel transnacional, dimensión que se ha reforzado durante la actual época de la así llamada globalización, la democracia queda en gran medida reducida a sus dimensiones más formales y a sus procedimientos técnicos, los altos niveles de desigualdad social, pobreza, discriminación, daño medioambiental, corrupción y apatía son la mayor evidencia de este hecho. La exclusión de los derechos de los emigrantes es un problema particular que se ha agravado en los últimos tiempos, también como consecuencia de un sistema económico mundial que refuerza la concentración de la riqueza en un reducido grupo de países y sectores sociales.

Sin embargo, esto de ninguna manera debe disminuir la importancia que también tienen los aspectos más formales o institucionales de la democracia y la clara distinción que debemos hacer entre un régimen dictatorial como los que por décadas sufrió América Latina o la propia Europa con las experiencias fascistas de Alemania, Italia y España, (surgidas y asentadas, por cierto, dentro del ordenamiento capitalista) y los regímenes democráticos que en todos esos países europeos y latinoamericanos se han logrado reconstituir, por limitadas que puedan ser estas democracias, dadas las enormes desigualdades e injusticias sociales que hay en su seno, constituyen un importante paso adelante en relación con las dictaduras del pasado, así deben ser entendidas y defendidas, la historia demuestra con demasiada elocuencia que la posibilidad de un retroceso siempre existe, todo lo que se haga por impedirlo es importante y constituye un deber ético más allá de las ideologías o las filiaciones políticas¹¹³.

Una alternativa socialista debe contener por definición un distanciamiento crítico de las concepciones democráticas que se sostienen y promueven en las sociedades capitalistas, pero en ningún caso el rechazo a un ordenamiento democrático en los términos en que lo definimos más arriba. Esa conquista histórica de la humanidad debería alcanzar en una sociedad socialista una realización más plena, lo cual incluye tanto sus contenidos sustanciales como sus estructuras formales e institucionales, a partir, por supuesto, de la expe-

113 Bobbio, Norberto (1984) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México.

riencia histórica y los valores culturales de cada pueblo. Como en su momento afirmaba Rosa Luxemburgo: “Debemos concluir que el movimiento socialista no está vinculado a la democracia burguesa, sino al contrario, el destino de la verdadera democracia está vinculado al movimiento socialista.”¹¹⁴

Una alternativa socialista debe eliminar de la democracia las interferencias que el poder económico, la desigualdad social y el hegemonismo internacional le imponen en el capitalismo, para rescatar su significado esencial, posible en un contexto de mayor igualdad social y libertad.¹¹⁵

Claro que el nuevo sistema supone una nueva jerarquización de los intereses y derechos de la sociedad, la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de las mayorías se antepone al interés individual sostenido en la propiedad privada y la “libertad” del mercado. El reto para dar lugar a una alternativa que supere las limitaciones que sufrió el socialismo histórico, cuya crisis a finales del Siglo XX ya hemos referido, es establecer y sostener esta nueva jerarquización sin que la primacía de los derechos esenciales liquiden el resto de los derechos y aspiraciones de los diversos sectores sociales por minoritarios que estos sean. En esta relación siempre habrá una tensión que en momentos límites habrá de resolverse a favor de las mayorías, pero cuidando hasta donde sea posible el mayor equilibrio y coexistencia de derechos. El socialismo tiene que ser una sociedad en la lógica de las mayorías, pero sin reduccionismos que lo desnaturalicen al someterlo a un poder burocrático que pretenda sustituir la participación sustancial de los ciudadanos en su conducción.¹¹⁶

114 Luxemburgo, Rosa (1984) “Reforma y Revolución.” En: *Obras Escogidas*. Vol. I. Editorial Pluma, Buenos Aires, Argentina.

115 Campione, Daniel (2007) “La articulación entre socialismo y democracia. Una visita a Rosa Luxemburgo y Antonio Gramsci en el contexto latinoamericano”. En: Gambina, Julio C. y Estay, Jaime. Comp. *¿Hacia donde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*. Editorial FISyP, Buenos Aires, Argentina.

116 Coincidimos con Franz Hinkelammert cuando afirma, “Se trata de una formulación del socialismo que libera de muchos dogmas y que permite una mayor flexibilidad en la conformación de la sociedad. Esto vale especialmente en cuanto a una mayor consideración de las relaciones mercantiles en el socialismo y una menor burocratización en la planificación. Pero igualmente permite un nuevo pluralismo de la sociedad socialista misma, y disuelve la identificación perfectamente innecesaria de socialismo y ateísmo”. Al respecto ver Hinkelammert, Franz (1999) “Democracia, Estructura Económico-social y Formación de un Sentido Común Legitimador”. En: *Ensayos*. Editorial Caminos, La Habana, Cuba.

Como ha afirmado Claudio Katz: “La democracia socialista debería incluir formas directas e indirectas para ensamblar la ciudadanía social con la emancipación política. Este modelo requiere la vigencia de mecanismos de participación, representación y control popular. El objetivo sería combinar la democracia en el lugar de trabajo con formas activas de sufragio para la adopción de las principales decisiones.”¹¹⁷

Las experiencias socialistas del Siglo XX no pudieron resolver suficientemente el problema de la democracia, tampoco el de un proyecto de desarrollo económica y socialmente sostenible y medioambientalmente sustentable, de hecho hay un vínculo esencial entre estas dos dimensiones de una alternativa socialista. Si en esta el plan ha de ser el medio, no el único ni el único importante puesto que habrá de combinarse con el mercado, pero sí fundamental para la regulación de la economía y la conducción de su desarrollo estratégico, es necesario comprender que la eficiencia del plan sólo es posible bajo el control democrático y una efectiva participación popular que asegure la discusión de alternativas y limite el poder de la burocracia¹¹⁸.

El socialismo, supone además del establecimiento de un nuevo régimen económico, basado en nuevas relaciones de producción, y un nuevo sistema político, basado en la igualdad social y la participación popular, una nueva cultura basada en los valores de la solidaridad y la ética; es la articulación de estas tres dimensiones la que puede suprimir la hegemonía del capital y dar lugar a la sociedad nueva, más libre y socialmente justa.

Si este paradigma no forma parte esencial del proyecto alternativo este no podría llamarse auténticamente socialista y difícilmente pueda superar la prueba y los obstáculos de la historia. Podríamos afirmar que la democracia verdadera solo podrá ser socialista, pero también que el socialismo verdadero solo podrá ser democrático.

Ahora bien, como ya hemos afirmado, esto hay que verlo como una compleja construcción histórica sometida a una diversidad de determinantes. La agre-

117 Katz, Claudio (2004) *El Porvenir del Socialismo*. Ediciones Herramienta, Buenos Aires, Argentina.

118 Para una exposición más clara acerca de cómo entendemos la relación entre la planificación, el mercado y una estrategia de desarrollo económico viable, ver Carranza, Julio, Gutiérrez, Luís y Monreal, Pedro (1996) *La reestructuración de la economía cubana, una propuesta para el debate*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela y Monreal, Pedro y Carranza, Julio (2003) *Los dilemas de la globalización en el Caribe, hacia una nueva estrategia de desarrollo para Cuba*. Editorial Siglo XXI, México DF, México.

sión y presión a las que, como demuestra la historia, son sometidos los procesos de transformación pueden obligar a la restricción temporal de determinadas libertades en función de la defensa de la existencia misma del proceso transformador. Baste el ejemplo de la sucia agresión a la que fue sometida la revolución nicaragüense en los años 80 cuando a la vez que se le exigía espacios políticos para una oposición promovida desde el exterior, se le bloqueaba económicamente y se le invadía militarmente por sus fronteras.

En esas difíciles circunstancias se impone la necesidad de determinadas restricciones que de no ser asumidas se convertirían en instrumentos de los poderes menos democráticos del planeta camuflados tras un lenguaje pseudo democrático y vacío. Pero esas restricciones deben responder a amenazas reales, deben ser temporales, consensuadas y asumidas como necesarias por las mayorías de la sociedad que son el sujeto social y político, la razón de ser del proceso transformador. Hay que cuidarse del riesgo de convertir las necesidades en virtudes, el avance en la construcción democrática, vale decir la consolidación de la mayor justicia social, así como la ampliación de las libertades y los espacios de participación, debe ser una búsqueda permanente y políticamente responsable¹¹⁹.

El debate, la confrontación de ideas, el escuchar al otro, a todos, y con mayor razón al que comparte y defiende los mismos principios, además de una necesidad debe ser asumida, esta sí, como una virtud y como una conquista permanente, un atributo no sólo de la comunidad científica e intelectual, sino de toda la sociedad, lo contrario, como se demostró en Europa, es contraproducente en el largo plazo, además de que sería aceptar la capacidad que tienen las hostiles fuerzas externas para paralizar el dinamismo, la creatividad y el carácter libertario y liberador del proceso transformador, factores todos que forman parte de la esencia de lo que este debe ser.

119 En este sentido Rosa Luxemburgo afirmaba: “El peligro comienza cuando hacen de la necesidad virtud y quieren congelar en un sistema teórico acabado todas las tácticas que se han visto obligados a adoptar en estas fatales circunstancias, recomendándolas al proletariado internacional como un modelo de táctica socialista”. Al respecto ver Luxemburgo, Rosa (1984) *Obras Escogidas*. Vol. II. Editorial Pluma, Buenos Aires, Argentina, p. 202.

La construcción del saber académico en América Latina: ¿voz de los excluidos o sostén de la tecnocracia?¹²⁰

*DIANA TUSSIE*¹²¹ Y *MELISA DECIANCIO*¹²²

Introducción

Pensar América Latina de una nueva manera, o repensarla, supone reflexionar sobre el camino recorrido a la vez que pone en cuestión diversas formas de relación entre las ciencias sociales (y sus actores, los académicos) tanto con su objeto de estudio como con su contexto político. Así, pensar las ciencias sociales latinoamericanas invita a pensar en la historia misma de la región y sus marchas y contramarchas. Sería imposible imaginar la constitución del saber social en la región independientemente del contexto histórico en el que ha producido su conocimiento, desarrollado sus investigaciones, elaborado sus teorías y abordado sus conclusiones. La producción del conocimiento social en la región ha sido extensa -con ciertas disparidades entre algunos países respecto de otros- conduciendo a la conformación de una comunidad académica que ha logrado dar cuenta de los dilemas de la región. Dado que la produc-

120 Agradecemos a Mercedes Botto sus constantes reflexiones, la oportunidad para largas discusiones sobre el tema y especialmente sus seminarios pioneros sobre el tema en FLACSO, Argentina.

121 Directora del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

122 Asistente de investigación, FLACSO-Argentina.

ción de conocimiento social no se encuentra aislada de los procesos políticos, sociales y económicos en la cual se desarrolla, siempre existe una frontera borrosa entre ésta y el proceso de toma de decisiones a nivel político.

En 1996, FLACSO junto con la UAM-Xochimilco organizó el seminario “*Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*” y posteriormente, a lo largo de tres meses, se analizó la vida y obra de grandes intelectuales y su relación con la vida política. En el libro que se publicó como resultado de dicho seminario, Norbert Lechner abrió el fuego con una aguda observación:

“En America Latina tenemos poca tradición en dar cuenta de nuestro quehacer, pasamos de tema en tema, de coyuntura en coyuntura, sin hacer memoria. Nos cuesta asumir nuestra responsabilidad, es decir, responder a alguien (el público, los conciudadanos) por algo (la actividad intelectual). Una de las razones que inhibe ese benéfico ejercicio de autorreflexión en nuestros países radica en la tradición cortesana; quiero decir, una atención desmesurada a la relación de intelectuales y poder. Se tiende a evaluar (autoevaluar) la labor intelectual en función de su influencia en las decisiones políticas, sea como consejero tras el trono, sea como portavoz de los marginados. Ello produce -más allá de la saludable polémica- una partidización de consecuencias nefastas. La partidización del debate intelectual me parece deplorable, porque debilita aun más la de por sí ya frágil esfera pública en nuestros países. En lugar de fortalecer lo *público* como ámbito autónomo y crítico, tanto de la esfera estatal como del mundo privado, la discusión ciudadana termina identificada con la (por lo demás necesaria y muy legítima) lucha de los partidos políticos.”¹²³

Tres años más tarde, en 1999, la UNESCO y el Consejo Internacional para la ciencia convocaron al Congreso Mundial sobre la Ciencia en Budapest. Allí, 150 naciones se reunieron por primera vez para hablar sobre la ciencia y su papel en el mundo actual consensuando como corolario un nuevo contrato social en este ámbito: la renegociación de las relaciones entre ciencia y sociedad que resultó en la aprobación de la *Declaración sobre la ciencia y el uso de conocimiento científico*. Vale destacar también al programa MOST (*Management of Social Transformations Programme*) de la misma organización fundado en 1994 con el fin de mejorar la influencia de la investigación social sobre el plantea-

123 Lechner, Norbert (1997) “Intelectuales y política”. En: Baca Olamendi, Laura. y Cisneros, Isidro. *Los Intelectuales y los dilemas políticos del Siglo XX*. FLACSO-México y Triana Editores, México DF, México, p. 33.

miento de políticas públicas y la toma de decisiones en los diversos niveles políticos y sociales.¹²⁴

A partir de dichas iniciativas, -sumado al papel clave de UNESCO junto con su permanente interacción en nuestra región con la FLACSO- se inició una creciente sensibilización y un mayor activismo social sobre los problemas relacionados con las políticas públicas, ocupando hoy día un lugar importante en la agenda académica. Sin pretensiones de realizar una historia conceptual rigurosa, la pregunta que nos planteamos en este ensayo se centra principalmente en como han ido cambiado las estrategias de autopoicionamiento de los académicos, cuánto se ha recorrido desde entonces y cómo ha cambiado la forma de relación entre los académicos y la política pública en el acelerado proceso de diferenciación que se ha dado en los últimos lustros. Asimismo, se abordará cómo ha ido cambiando la eterna pregunta acerca del valor del conocimiento así como su incidencia ¿Cómo se está re-pensado a sí misma la región en relación con la política pública?

Los debates en cuanto al rol del investigador social y su relación con la elaboración de políticas es arduo. Por un lado, se encuentran quienes consideran que la tarea del científico social debería orientarse plenamente hacia las políticas públicas -ser *policy oriented*-, mientras por otro lado, se encuentran quienes abogan por mantener la tarea del investigador dentro de los claustros universitarios, concentrados en la observación y elaboración teórica, y aislados de la formación de política pública. Frente a esta disyuntiva aparentemente sin resolución -o cuando si lo fuera, es solo a título personal- el análisis acerca del rol del investigador social no pretende discernir entre cuál sería el comportamiento adecuado de éste sino cuál ha sido históricamente su desempeño en la región en consonancia con el contexto económico, político y social en el cuál ha llevado adelante sus funciones.

Este proceso evolutivo del rol del intelectual- académico en la vida política de la región no ha variado considerablemente de un país a otro a lo largo de su historia. Es en este sentido que se propone elaborar un análisis de la evolución del pensamiento social latinoamericano a lo largo de su historia y su relación con la toma de decisiones a nivel político en la región. Pensar la región como un todo permitirá identificar las tendencias existentes en la construcción del

124 Nájera Meixueiro, Gustavo (2003) *La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas: La experiencia de la cámara de diputados*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y Cámara de diputados de México, México DF, México.

conocimiento en América Latina y las similitudes de su incidencia en el ámbito público. Para ello se delineará, en primer lugar, una primera aproximación a la evolución de las ciencias sociales y la relación resultante entre el trabajo académico y la toma de decisiones. En una segunda sección, el foco estará puesto en el surgimiento del saber experto y el surgimiento de los llamados *think tanks* acompañando la reestructuración política y económica de los países latinoamericanos. En tercer lugar, se profundizará sobre los diversos enfoques sobre el dilema del mundo académico relativo al saber experto y el intelectual. Por último, se presentarán los nuevos desafíos que emergen al repensar América Latina en el contexto actual.

Trazando un camino: la producción académica y la política pública

La idea de producir conocimiento social con el fin de lograr un progreso social fue tomando forma durante la Ilustración. En muchos aspectos, las revoluciones en Francia y América se constituyeron como la culminación de ese desarrollo y la primera “aplicación” a gran escala de la teoría social y política modernas. América se constituyó como la primera identidad de la modernidad donde la república moderna se podía construir en tierra virgen sin el bagaje de la aristocracia ni de la monarquía. Mientras tanto, las revoluciones fueron interpretadas como las responsables de haber introducido una situación social en la cual un conocimiento social adecuado (y no ligado a la tarea de salvar almas) permitiría el gradual pero incesante progreso de la vida social. Así, las formas de pensar las ciencias sociales fueron también creadas en este contexto.

Hacia fines del siglo XVIII, en un proceso de separación del control teológico del conocimiento, pero heredando la tradición espiritual de la iglesia, se erige el concepto de libertad como el principal ordenador del mundo social y político bajo la idea de que no era necesario ningún tipo de control sobre la sociedad ya que ésta se autorregularía apoyada en el precepto de la libre expresión de la voluntad de sus individuos. Críticos de estas ideas como Burke, Hegel y Marx comenzaron a delinear sus ideas convencidos de la necesidad de una nueva forma de regulación que contemplara la voluntad de los individuos que conformaban el espectro de clases sociales. Su principal preocupación se enmarcaba en un intento por elaborar un conocimiento útil que permitiera predecir las acciones de los individuos y sus resultados y lograr así la preservación del orden social.

El resultado de esta búsqueda se evidenció con la emergencia de las cuatro formas de razonamiento principales que han caracterizado a las ciencias sociales a lo largo de sus dos siglos de existencia: el culturalismo, la sociología, el racionalismo y la estadística. Todas ellas han sido desarrolladas no como proyectos puramente intelectuales sino con una visión que permitiera identificar y mejorar aquellos elementos de la vida social que pudieran proveer de estabilidad al mundo social. Fue así como se conformaron como la base intelectual para el surgimiento de algunas de las disciplinas claves de las ciencias sociales —la antropología, la sociología, la economía y la estadística— durante el período de consolidación interna de las universidades.

De la mano de las nuevas disciplinas y enfoques teóricos dentro de las ciencias sociales se fue desarrollando el interés por los estudios empíricos, los cuales se encontraban directamente asociados al avance de la industrialización y los nuevos conglomerados urbanos que surgieron como resultado de ella. El impulso hacia la búsqueda de nuevos conocimientos provino de grupos sociales y políticos modernizadores que apoyaban la industrialización pero que abogaban por reformas sociales más amplias. Estos grupos gradualmente llegaron a abrazar la noción de que la acción política para abordar “la cuestión social” debería basarse en un análisis empírico, extensivo y sistemático de los problemas sociales subyacentes. De este modo, hacia principios del siglo XX ya se encontraban disponibles un conjunto de formas de teorización de la sociedad, estrategias de investigación empírica y formas organizacionales para la producción del conocimiento social —como profesiones y universidades estatales.¹²⁵

A partir de la evolución, consolidación y profesionalización de las ciencias sociales, los cientistas sociales han ido adoptando diversos roles y desempeñando una gran variedad de tareas. La producción del conocimiento avanzó hasta el punto en que prácticamente hubo un distanciamiento entre la ciencia y la sociedad, ya que los mayores esfuerzos en investigación se concentraron en campos un tanto alejados de los problemas sociales cotidianos. Poco a poco se fue abriendo la brecha entre la generación de nuevos conocimientos y su aplicación en la sociedad para el desarrollo, o la incorporación de soluciones a problemas sociales generadas desde la academia a las políticas públicas.¹²⁶

125 Wagner, Peter (2007) “Public Policy, Social Science, and the State: A Historical Perspective”. En: Fischer, Frank, Miller, Gerald y Sidney, Mara. Eds. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. CRC Press, Boca Ratón, Florida, Estados Unidos, pp. 149-157.

126 Nájera Meixueiro, Gustavo, *La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas*, op. cit.

Una de las principales divisiones que se han producido respecto del rol de la investigación social y el rol de los académicos se encuentra asociada a la pregunta acerca de su incidencia y participación en la toma de decisiones a nivel político. Como consejeros del príncipe, ha sido una constante del mundo académico pensar que el conocimiento comienza con sus propuestas, y que el conocimiento académico es superior al conocimiento práctico.

En el caso de América Latina, el continente ha sufrido gran cantidad de cambios a lo largo de su evolución, los cuales han marcado el desarrollo de los estudios sociales otorgándoles sus características propias y alterando su curso. La heterogeneidad que caracteriza a las ciencias sociales latinoamericanas proviene de la mezcla de elementos arcaicos con otros que llamaríamos modernos, lo que marca un panorama muy diversificado entre las sociedades del continente y en el interior de ellas mismas.¹²⁷ Dentro de la variedad de enfoques y disciplinas que las comprenden, los estudios que analizan el papel del conocimiento en la toma de decisiones resultan novedosos. Como señala Botto, en su mayoría se trata de estudios de casos nacionales que buscan explicar el por qué del protagonismo de estos actores en la puesta en marcha de las reformas estructurales de los años 90. La amplia literatura y evidencia existente acerca del vínculo entre la investigación y la toma de decisiones políticas se concentra en la experiencia de los países industrializados, especialmente los pertenecientes a la OCDE; mientras es prácticamente inexistente en los países en desarrollo. La explicación de ello se encuentra no solo en la amplia diversidad cultural, económica y política entre los distintos contextos, sino en el papel fundamental que los actores internacionales ejercen tanto en el curso de la investigación como en los procesos políticos.¹²⁸ Las estrategias de autoposicionamiento de los intelectuales-académicos se han ido redefiniendo con el tiempo en una búsqueda por dar respuesta y significación a los procesos de transformación que fueron atravesando las sociedades a escala mundial. Y se da nueva vida al eterno debate de las ciencias sociales en torno a la tensión estructura-agencia. Así en su versión primigenia, y aún muy vigente en el imaginario, se encuentra la figura del «gran intelectual», nacida en el siglo XIX y prolongada en el siglo XX.

127 Portantiero, Juan Carlos (1989) *Perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina*. Universidad de Buenos Aires, Barcelona, España.

128 Botto, Mercedes (2007) “La incidencia del conocimiento en la formulación de la política comercial”. En: Botto, Mercedes. Comp. *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Prometeo, Buenos Aires, Argentina, pp. 25-48.

Hacia mediados del siglo XIX, las ciencias sociales comenzaron a aflorar de la mano de intelectuales pertenecientes a la elite gobernante que llevó a la independencia a los países latinoamericanos. El comercio con Europa sirvió no solo para la exportación e importación de bienes sino también para la importación de ideas. Como señala Altamirano, “los modos de descripción e interpretación del mundo social que llamamos sociológicos no fueron el producto de una reflexión endógena, y no podría hablarse del surgimiento, sino más bien del ingreso, la adopción y, eventualmente, la adaptación de esas formas todavía nuevas de discurso sobre la vida social”.¹²⁹ La elite gobernante latinoamericana se formaría en base a su afán de tratar de asemejarse a Europa, sin preocupación por la producción de conocimiento autóctono. Así, “la estatura de nuestros pensadores se medía por su erudición respecto a las corrientes europeas de pensamiento y a la elegancia con que aplicaban las ideas importadas a nuestra realidad”.¹³⁰ Estos primeros expositores de las ciencias sociales combinaban sus actividades intelectuales con carreras profesionales como políticos, legisladores o magistrados, mostrando la relación directa existente entre su rol como intelectuales y su involucramiento directo en la vida política. Al mismo tiempo, la construcción de las nuevas repúblicas de América fue tema privilegiado en las preocupaciones de las ciencias sociales del siglo XIX y principios del XX.

Así, la sociedad imaginada con perspectiva eurocéntrica como característica y condición de los emergentes Estados-nación se constituyó como la piedra fundacional de buena parte del pensamiento social. Sin embargo, la construcción real no fue llevada a cabo por medio de la descolonización de las relaciones sociales y políticas entre los diversos componentes de la población, sino por la eliminación masiva de algunos de ellos (indios, negros y mestizos). Dadas esas condiciones originales, la democracia alcanzada y el Estado-nación constituido, no podían ser ni afirmados ni estables. La historia política, muy especial desde fines de los 60 hasta hoy, no podría ser explicada al margen de esa determinación original y su escasa transformación desde entonces.¹³¹

129 Altamirano, Carlos (2004) “Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la “ciencia social” en la Argentina”. En: Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina, p. 33.

130 Marini, Ruy Mauro (s.a.) “La sociología latinoamericana: origen y perspectivas”. Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación “ Ponencia Sociología, 070894”.

131 Quijano, Anibal (2000) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En: Lander, Edgardo. Comp. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Como señala Marini, “de Argentina a México, el régimen político, una vez estabilizado, no diferiría mucho. El constitucionalismo portaliano chileno de los años treinta no era esencialmente distinto al Estado porfirista mexicano del último cuarto del siglo, y ambos tenían mucho en común con la monarquía brasileña, pese a la base esclavista en que ésta se apoyaba. El mayor o menor desarrollo económico favorecería, aquí y allí, cierta diversificación social e introduciría grados variables de flexibilización en la vida política, sin poner en jaque su carácter oligárquico”.¹³²

La constitución de los nuevos estados condujo a gran parte de los gobernantes a reflexionar acerca de las cuestiones y problemas que afectaban a las sociedades de la época. Así, los principales representantes de la aristocracia criolla comenzaron a elaborar sus análisis acerca de la sociedad “civilizada” frente al problema del indio, la cuestión racial, la construcción nacional luego de la autonomía política —aún no económica— respecto de los centros imperiales y el advenimiento del capitalismo industrial entre otras problemáticas de la época. Se trataba de intelectuales directamente asociados a la conducción política. Intelectuales como Andrés Bello tanto en Chile como en Venezuela, José Ingenieros, Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi en Argentina, el Barón de Río Branco en Brasil, José Vasconcelos en México, Raimundo Nina Rodríguez en Venezuela, José Victorino Lastarria en Chile, José Enrique Rodó en Uruguay, entre otros, se erigieron como pensadores y hacedores de la política latinoamericana en cada uno de los rincones del continente.

El auge del positivismo sirvió para reforzar entre las elites una de las corrientes con mayor desarrollo en las ciencias sociales de la época: el racialismo, surgido de la mano de una concepción peyorativa de lo hispanoamericano y una apreciación desmesurada de las bondades de la inmigración europea. Como señala Altamirano, esta corriente fue un rasgo sobresaliente del pensamiento social latinoamericano que no era sino un eco del racismo de pretensiones científicas que circulaba en el discurso de la antropología y de la sociología europeas.¹³³ En el caso de América Latina, la perspectiva eurocéntrica, asociada a un evolucionismo unilineal y unidireccional se amalgamó contradictoriamente con una realidad plagada de conflictos cuya imagen en el espejo, como la madrastra de Blanca Nieves, se trata de borrar o eludir sim-

132 Marini, Ruy Mauro, “La sociología latinoamericana: origen y perspectivas”, op. cit., p. 4.

133 Altamirano, Carlos, “Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la “ciencia social” en la Argentina”, op. cit.

plemente negándola, o entendiéndola sólo como distorsión, “imposible de ser usada salvo para el error”.¹³⁴ Los dogmas liberales del progreso, desarrollo, y el binomio atraso-modernización, fueron incorporados como premisas en una lectura que —en consecuencia— hacía pocas concesiones a la especificidad de la realidad estudiada,¹³⁵ como bien señala Quijano, “de esta manera seguimos siendo lo que no somos. Y como resultado no podemos nunca identificar nuestros verdaderos problemas, mucho menos resolverlos, a no ser de una manera parcial y distorsionada.”¹³⁶

A partir de la creación de los centros universitarios a principios del siglo XX, surge la formación de los primeros profesionales en ciencias sociales asociados principalmente al derecho y la filosofía. Como resultado, surge una nueva instancia de autoridad cultural, cuya base no radica en las fuentes de reputación intelectual que eran características de la elite ilustrada de fines del siglo XIX sino en el cultivo de un saber docto, definido académicamente y practicado según el modelo “desinteresado” de la investigación científica.¹³⁷

La primera guerra mundial y la posterior crisis económica internacional se tradujeron en cambios en todos los planos del orden social en América Latina. Paralelamente, se había comenzado a esbozar la idea de “región” producto del aumento de las relaciones comerciales y políticas entre los países latinoamericanos. Hasta este momento, la idea de América Latina como un todo (ya independizada de España y Portugal) y ya tampoco asemejable a la América del Norte (ni a Canadá -aun parte del imperio- ni a los nuevos Estados Unidos) sólo se había esbozado en Europa y había quedado completamente definida desde los Estados Unidos a través de la Doctrina Monroe. Así, los intelectuales latinoamericanos tratarán de establecer sobre bases firmes una tradición original e independiente en la teorización de la región. América Latina comienza a pensarse desde sí misma, en una búsqueda por hallar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos. Este cambio se evidencia primero en el caso del derecho internacional, donde ante conflictos que afectan a la región ya no se busca la ayuda externa o se permite la intro-

134 Quijano, Anibal, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, op. cit.

135 Lander, Edgardo (1997) “Las ciencias sociales en el atolladero. América Latina en tiempos posmodernos”. En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 150. Buenos Aires, Argentina, julio-agosto 1997, pp. 19-23.

136 Quijano, Anibal, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, op. cit.

137 Altamirano, Carlos, “Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la “ciencia social” en la Argentina”, op. cit.

misión indiscriminada de los Estados Unidos sino que se piensan soluciones desde la región misma y en base al interés particular de ésta. Claros ejemplos de ello se desprenden de la Doctrina Calvo de fines del 1800 y la posterior Doctrina Drago de 1902 que proclamaban la igualdad internacional de los Estados y la oposición al cobro compulsivo de deudas públicas, de cualquier país suramericano, mediante la intervención armada del Estado acreedor.

Los claustros académicos estuvieron siempre ligados a la acción política y casi en ningún lugar cundió la torre de marfil como experiencia encuadradora. Casi como marca de origen, y con una visión del todo por hacer, no se le teme a la asociación entre producción de conocimiento y compromiso político. No se establecen deslindes absolutos entre los juicios de hecho y los juicios de valor propios de las ciencias positivistas. El enclaustramiento, la falta de una relación directa entre intelectuales y política o las barreras entre los compartimientos disciplinarios, característicos en especial de las ciencias sociales norteamericanas, se vuelven extremadamente porosas. Sobre la indagación empírica y la cuantificación, prima el esfuerzo interpretativo global que busca dar cuenta de los procesos históricos, políticos, sociales y culturales, como realidad que no podía ser descompuesta en compartimientos estancos. Sin embargo, con la institucionalización de las ciencias sociales, en particular de la sociología (independizada del derecho y la filosofía) y la economía, la separación entre académicos y políticos comienza a cobrar mayor distancia. En este sentido, el primer paso lo da Brasil, con la creación de la Escuela Libre de Sociología y Política de Sao Paulo, en 1933. Para 1950, ese proceso se extiende a la mayoría de los países de la región. Pero a partir de la descolonización en África y Asia las ciencias sociales latinoamericanas interrumpen su diálogo exclusivo con las de los países centrales y entablan lazos con producción de los otros continentes del mundo periférico.¹³⁸ Al promediar el siglo XX, influidos por el “clima existencialista”, los intelectuales cuestionaban su propio lugar como intelectuales de clase. Es que el lugar del intelectual frente a la política iba cambiando. Al sociólogo «profesional» que, se popularizó en los años 50, diestro en el manejo de la razón técnica, siguió el intelectual «revolucionario» de los 60, réplica moderna del «gran intelectual» tradicional, preocupado sólo por los grandes problemas y las grandes teorías.¹³⁹

A partir de la década del cincuenta y hasta los setenta, bajo la insignia del desarrollo, se desenvuelve el que podría ser el intento más original de abordar colectivamente, desde perspectivas propias el diagnóstico y las propuestas de futuros posibles para las sociedades latinoamericanas. Bajo la insignia del de-

138 Lander, Edgardo, “Las ciencias sociales en el atolladero”, op. cit. pp. 19-23.

139 Portantiero, Juan Carlos, *Perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina*, op. cit.

sarrollo y los conceptos de centro-periferia -desarrollados en la obra central de Prebisch y Sunkel y Paz; de sub-imperialismo de Ruy Mauro Marini; de colonialismo interno de Pablo González Casanova; el enfoque de la dependencia de Theotonio Dos Santos (1968; 1970)¹⁴⁰ y Cardoso y Faletto (1969)¹⁴¹- se sentaron las bases de una sociología económica y una economía política, paradigma fundacional de lo que habrían de ser las ciencias sociales latinoamericanas por excelencia. Las versiones latinoamericanas de la sociología del desarrollo y de la economía del desarrollo, fundadas en el estructuralismo, la sociología crítica y la teoría de la dependencia, fueron expresiones de la capacidad de los científicos de la región de confrontar aquellas ideas dominantes en el debate internacional, desnudando premisas y limitaciones. América Latina cuestionó el saber convencional, descubrió los dogmas establecidos y los transformó reinventándolos.¹⁴² Y es así como surge de este diagnóstico de con-substanciación entre intereses externos y elites dominantes, el espacio para el intelectual comprometido con la recuperación del espacio para lo interno y por ende con el cambio.

Si en los tiempos de existencialistas el modelo a seguir era el del intelectual comprometido con los condenados de la tierra, con la polarización política y la aparición de la violencia como elemento cada vez más central de la cultura política latinoamericana, este modelo iba siendo reemplazado por el del intelectual militante encarnado por Frantz Fanon. Si antes el intelectual se comprometía en tanto tal, gradualmente parecía que este compromiso solo podía materializarse abandonando la posición de intelectual y cambiando en muchos casos la pluma, y la torre de marfil por el barro y el fusil. En un sentido, el campo intelectual era casi monopolio de la izquierda –se ha dicho que “intelectual de derecha” era en esos años un oxímoron.¹⁴³ Los intelectuales

140 Dos Santos, Theotonio (1968) *El nuevo carácter de la dependencia*. Cuaderno No. 10. Centro de Estudios Socioeconómicos, Universidad de Chile, Santiago, Chile y Dos Santos, Theotonio (1970) *Dependencia económica y cambio revolucionario en América Latina*. Nueva Izquierda, Caracas, Venezuela.

141 Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México DF, México.

142 Nahón, Cecilia, Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín (2006) “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo.” En: Beigel, Fernanda, Falero, Alfredo, et. al. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, pp. 217-286.

143 Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (2004) “Intelectuales y expertos”. En: Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, pp. 15-27.

y los militantes que parecían ir por caminos paralelos o al menos asintóticos terminaron convergiendo en un proceso que fue destructor desde lo político y desde lo intelectual académico. Frente a la violación sistemática de los derechos humanos, la democracia emergió como un nuevo horizonte de reflexión y de posibilidades para el futuro de América Latina. Hacía falta emprender un largo y minucioso proceso de esclarecimiento conceptual. La figura de Lechner fue siempre un aporte desafiante e imaginativo al rico debate que se abrió por esos años.

Un aspecto central de los cambios ocurridos en las ciencias sociales en este período han sido las transformaciones institucionales. Las interrupciones en la vida democrática y la sucesión de gobiernos de duración variable y a veces incierta afectaban a las instituciones y la sociedad en su conjunto. La inauguración de un gobierno militar era acompañada por la intervención de las universidades, lo cual implicaba la interrupción de sus actividades académicas y, por ende, de la investigación que en ellas se llevaba a cabo.¹⁴⁴ Las ciencias sociales fueron prácticamente expulsadas de las universidades, con graves consecuencias que impactaron directamente en la relación entre académicos y políticos. Se produjo una severa ruptura entre la historia anterior y las nuevas generaciones de estudiantes. Fue así como la inestabilidad trajo aparejada la reducción de los espacios que tradicionalmente se habían dedicado a la investigación, incentivando en los intelectuales la búsqueda de nuevos espacios que les permitieran resistir los avatares de la política nacional. Hubo un desplazamiento hacia los centros privados mientras la investigación se sostenía con financiamiento externo, generando cambios fundamentales en la construcción de conocimiento.¹⁴⁵ En otros países la expansión violenta de la matrícula estudiantil, el colapso presupuestario y la transformación de los recintos universitarios en arena privilegiada de confrontación política, territorio de reflujo de organizaciones de izquierda derrotadas en otros espacios de la sociedad, condujo a un profundo deterioro de la vida académica. El potencial de la universidad como ámbito para la creación de conocimiento alternativo fue sacrificado en función de un gremialismo y utilitarismo político a corto plazo.¹⁴⁶

144 Uña, Gerardo, Cogliandro, Gisell y Labaqui, Juan (2004) *Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, Argentina.

145 *Ibíd.*

146 Lander, Edgardo, "Las ciencias sociales en el atolladero", *op. cit.*, pp. 19-23.

El saber experto y la proliferación de los *think tanks*

Con la autocrítica respecto del ideario revolucionario y revalorización de la democracia que marcaron el “clima de ideas” a partir de los 80, la figura del cientista social se fue definiendo en base a la posibilidad de dar respuesta a los procesos de cambio e institucionalización. Si construir la paz y la democracia fueron los objetivos de los tempranos 80, a medida que promediaba la década, la eficiencia y la reforma económica se convirtieron en las palabras claves. Al mismo tiempo, al abrirse las posibilidades de participación en la política pública, se vislumbra mas claramente que el estado ideal, *deus et machina*, agente de transformación de la sociedad, cerebro de la planificación global, simplemente no existía, colonizado por los agentes económicos y devorado por su deterioro fiscal y administrativo. Surge la necesidad de saberes específicos,¹⁴⁷ y comenzaron a proliferar diversos centros de formación pública y privada que proclamaban su “independencia” respecto de las ataduras del pasado.

La implosión de los socialismos reales junto a la oleada neoliberal permitieron la conformación de una nueva relación entre la academia y las políticas públicas. Se produjo durante estos años la proliferación de *think-tanks* y grupos intelectuales que formaron parte de la nueva estrategia de gobierno del neoliberalismo en la promoción de un nuevo vínculo entre los expertos y la política. Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha definido a los *think tanks* como “organizaciones dedicadas principalmente a la investigación y la promoción de cualquier asunto relacionado con la política pública. Son el puente entre el conocimiento y el poder en las democracias modernas.”¹⁴⁸

Estas organizaciones, involucradas de distinta manera en el proceso de formulación de políticas públicas y la gestión pública, no tardaron en mostrar un comportamiento dinámico y reactivo frente a los cambios políticos y sociales de la década del ochenta y principios de los noventa. De esta forma, estas organizaciones comenzaron a cumplir un rol protagónico en el diseño de políticas públicas y en la implementación de nuevos procesos de gestión en la administración pública, supliendo falencias de un Estado con estructuras

147 Portantiero, Juan Carlos, *Perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina*, op. cit.

148 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003) *Thinking the Unthinkable*. UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava, Eslovaquia.

y procesos atrasados.¹⁴⁹ Esta participación ha contribuido a la mutación del espacio político latinoamericano otorgándole al saber experto un lugar privilegiado en la confección de programas de gobierno y en la toma de decisiones políticas.¹⁵⁰ A diferencia de lo que había sucedido hasta el momento, ya fuera por una necesidad de propiciar una ideología en particular o por nutrirse de un conocimiento experto sobre la misma, los centros de investigación especializados –principalmente privados– adquirieron un rol fundamental en la relación entre académicos y hacedores de política.

Diane Stone identifica tres etapas en la evolución de los *think tanks* a nivel mundial.¹⁵¹ La primera generación de *think tanks* surge como respuesta a los problemas sociales y económicos generados por la urbanización, la industrialización y el crecimiento económico. Se establecieron en los países de habla inglesa, predominantemente en los Estados Unidos, dado el alto enclaustramiento de la universidad y su distancia activa de la política pública. En contraste con las figuras de los pensadores latinoamericanos que son reverenciados por su involucramiento en la construcción de las repúblicas, Woodrow Wilson era objeto de menosprecio tanto en el ambiente político de Washington como en su alma mater.¹⁵² En general, los *think tanks* surgidos en América del Norte y Gran Bretaña lo hicieron como respuesta al crecimiento del Estado y sus necesidades no canalizadas por las universidades.

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un papel más amplio para el Estado en la vida social y económica, lo que provocó una segunda oleada de desarrollo de los *think tanks*. Muchos de los *think tanks* pertene-

149 Uña, Gerardo, Cogliandro, Gisell y Labaqui, Juan, *Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*, op. cit.

150 Engelman, Ana y Zapata, Laura (2002) “Los analistas simbólicos: el poder de los saberes expertos”. s.e. Buenos Aires, Argentina.

151 Stone, Diane (2006) “Public Policy Analysis and Think Tanks”. En: Fischer, Frank, Miller, Gerald y Sidney, Mara. Eds. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. CRC Press, Boca Ratón, Florida, Estados Unidos, pp. 149-157 y Stone, Diana y Denham, Andrew. Eds. (2004) *Think Tank Traditions*. Manchester University Press, Manchester, Inglaterra.

152 Setenta años después, Henry Kissinger relata en *The White House Years*, similares aprensiones de sus colegas de Harvard cuando Nixon lo convoca a formar parte de su gabinete. En América Latina, no podemos imaginarnos ni a Jorge Castañeda, Luis Maira, Alejandro Foxley, Álvaro García Linares o a José Antonio Ocampo como desdeñados desde el ámbito intelectual académico, sino todo lo contrario.

cientes a esta segunda generación fueron pioneros en la aplicación de nuevas técnicas de estadística, modelos económicos y análisis de costo-beneficio. Así, conforme la demanda de los gobiernos por este tipo de análisis se fue expandiendo lo hizo también el número y la variedad de *think tanks*. Los ya existentes institutos centrados en el estudio de las políticas sociales fueron progresivamente superados en número por institutos de política exterior, centros para el estudio de la seguridad, e institutos dedicados a estudios de desarrollo.

A partir de la década de 1980 sobrevino la proliferación de *think tanks*, en parte, en virtud a la maduración misma de estos centros dentro del sistema político anglo-americano. Posiblemente como causa o como consecuencia del aumento de las problemáticas ambientales, se produjo una multiplicación de los institutos de políticas medioambientales. La especialización de los centros fue evolucionando hacia frentes crecientemente especializados como, por ejemplo, políticas para la mujer, ética empresarial, y promoción de la democracia.¹⁵³

En América Latina, las reformas económicas las décadas de los 80 y los 90 representaron el período de mayor expansión de estas usinas de conocimiento.¹⁵⁴ En este sentido, el cambio significativo en el encuentro entre el mundo del saber y la política involucra una superación de la división entre investigadores y decisores, a partir de “contextos interactivos” donde participan diversos agentes con información parcial y conocimientos locales. Se trata entonces de actores heterogéneos que intervienen en el proceso de producción de conocimiento en el marco de una nueva manera de organización basada en términos flexibles y transdisciplinarios.¹⁵⁵ Los *think tanks* se erigen sin lugar a dudas como actores políticos.¹⁵⁶ No se los puede pensar como separados de la política o pertenecientes a una comunidad aislada que debe “comunicarse” con la comunidad política y las políticas.

153 Stone, Diane, “Public Policy Analysis and Think Tanks”, op. cit. pp. 149-157.

154 Botto, Mercedes, “La incidencia del conocimiento en la formulación de la política comercial”, op. cit., pp. 25-48.

155 Engelman, Ana y Zapata, Laura, “Los analistas simbólicos: el poder de los saberes expertos”, op. cit.

156 Mendizábal, Enrique (2009) “Introducción”. En: Mendizábal, Enrique y Sample, Kristen. *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Overseas Development Institute, Lima, Perú, pp. 1-14.

En América Latina los precursores de los hoy llamados *think tanks* se originan en un espacio de contestación política enfocado, primero, en la lucha por la independencia y, segundo, en la construcción de la república. Un ejemplo del primero es la Sociedad Académica de Amantes del Perú (1790); mientras que los periódicos liberales y conservadores de segunda mitad del siglo XIX, fueron los ámbitos de debate intelectual y académico fundamentalmente políticos.¹⁵⁷ En el presente, el rasgo primordial que caracteriza a los *think tanks* latinoamericanos tiene que ver con el compromiso inicial y la alta predisposición de los académicos a involucrarse en los problemas públicos y volcar sus conocimientos a la sociedad. En la región es posible identificar distintos tipos de *think tanks* que conviven simultáneamente: centros universitarios tradicionales, orientados sobre todo a la investigación; centros de estudio especializados en consultorías y asesoramiento; oficinas de planificación y evaluación de políticas alojados en el aparato estatal; ONG orientadas a la *advocacy*; centros privados financiados por el sector privado; y, centros focalizados en lograr incidencia en el debate público.¹⁵⁸

Lo que parece haberse modificado en el curso de la década de los 90 fue, por un lado, la configuración de los actores que protagonizan el proceso de políticas públicas, y por otro lado, la articulación de las relaciones entre estos actores. En este sentido, la aparición en escena de un entramado de fundaciones, consultores, centros de investigación y *think-tanks*, que se vinculan crecientemente con organismos internacionales y agencias gubernamentales, configura un escenario sustancialmente diferente al que se conocía en materia de formulación y ejecución de políticas públicas, durante los años 80.¹⁵⁹ En este momento se suceden dos fenómenos relacionados entre sí: por un lado, surgen fundaciones y centros universitarios vinculados al mundo empresarial para apoyar y promover la modernización del Estado y las políticas de liberalización; por el otro, se desarrollan las ONG como respuesta a la retracción del Estado. Paralelamente, en el marco de los procesos de redemocratización y de

157 Ibid., pp. 1-14.

158 Garcé, Adolfo (2009) “Estudio marco”. En: Mendizábal, Enrique y Sample, Kristen. *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Overseas Development Institute, Lima, Perú, pp. 21-56.

159 Lardone, Martín (2007) “Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks en Argentina”. Universidad de Buenos Aires, V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Argentina.

modernización institucional, comienzan a aparecer también *think tanks* creados a instancias de políticos, fracciones de partidos o partidos políticos.¹⁶⁰

La nueva configuración de organismos dedicados a incidir en la política pública permitió la conformación de un entramado de académicos orientados a ejercer sus tareas de investigación en vistas de una mayor participación en la toma de decisiones de los países latinoamericanos. Aunque en algunos países mas que en otros, los *think tanks* se convirtieron en actores crecientemente relevantes en la vida política. Claros ejemplos de ello han sido FIEL, la Fundación Mediterránea y el CEMA en la Argentina de los 90; el Instituto Libertad y la Fundación Jaime Guzmán en Chile; el Instituto del Pensamiento Liberal en Colombia; la Fundación Liber Seregni y el Instituto Manuel Oribe en Uruguay; entre otros.

La proliferación de estas usinas de conocimiento especializado lleva a cuestionarnos sobre su rol e influencia política. Por un lado, resulta una realidad ineludible el hecho de que a pesar de su amplio crecimiento, los *think tanks* no gozan la mayoría de las veces de acceso político automático. Los intentos por servir de agentes del análisis político para los tomadores de decisiones no equivalen a lograr incidencia sobre la futura legislación o la ejecución de políticas. Por otro lado, es un hecho también que los *think tanks* han insertado problemáticas en el debate político, buscando contribuir a la formulación de políticas en la ampliación y profundización del horizonte de las políticas. Al crear enclaves de conocimiento basados en la autoridad, experiencia y práctica y ofrecerlos al público ya filtrados, desprovistos de las circunstancias ajenas que las ideas recolectan durante el proceso de formulación, pueden servir como lazo entre la política y el público en general. Así, atraen al público que está, o bien ocupado para pensar, o que necesita un atajo entre el mundo pensante y la aplicación práctica de ese pensamiento. Aquéllos que logran obtener el acceso político necesario, actúan como mediadores de los circuitos de *expertise*. Por un lado se constituyen como parte integradora de la elite dominante, mientras que, por otro, influyen en los rumbos de las políticas implementadas.¹⁶¹ Como consecuencia, sirven de engranajes de una maquinaria más amplia de gobernanza constituida por los diversos centros académicos, los decisores e implementadores de políticas, y el público.

160 Garcé, Adolfo, “Estudio marco”, op. cit., pp. 21-56.

161 Engelman, Ana y Zapata, Laura, “Los analistas simbólicos: el poder de los saberes expertos”, op. cit.

En este contexto, una parte creciente de los académicos se consolidan como portador de un «saber técnico» orientado directamente a la elaboración e implementación de las políticas neoliberales en el continente. Esta especialización permitió acortar la brecha existente entre los académicos y la sociedad que había primado desde principios de los 70, cuando los «intelectuales revolucionarios» fueron diezmados u obligados al exilio. El retorno de la democracia no solo reconstruyó el lazo entre el público y la política sino que permitió forjar también un nuevo relacionamiento entre el conocimiento –o un sector de éste– y estos dos sectores. Simultáneamente, la ideología neoliberal que caracterizó a la década del 90 devino indirectamente en el fortalecimiento y la reconstitución de otras fuerzas sociales e ideológicas contestatarias, opuestas al achicamiento del Estado y la alta dependencia del sector externo. Más allá de las preferencias partidarias o teóricas, la lucha ideológica estimuló el debate académico entre quienes adherían a esas políticas y quienes denunciaban sus efectos devastadores. Este debate permitió el fortalecimiento y consolidación de un cuerpo de académicos involucrados en la vida política y que, desde sus oficinas en diversos *think tanks*, han logrado consolidarse a nivel regional y lograr reconocimiento entre sus pares en otros países del continente y el mundo.

La consolidación del académico como actor relevante dentro de la estructura de la toma de decisiones a nivel político es una tendencia que perdura luego de los 90 y que parece no desaparecer con los años¹⁶². Con la llegada de la «nueva izquierda» o gobiernos de corte «populista» a muchos de los países latinoamericanos¹⁶³, los *think tanks* –y sus respectivos representantes académicos– no han perdido el lazo con la toma de decisiones políticas. Ya sea a favor o en contra de la nueva corriente ideológica predominante en la región, los intelectuales no han dejado de orientarse a incidir en el quehacer político de sus países. Sus tareas van desde la elaboración de teorías, el análisis de sucesos, o, la búsqueda de explicaciones científicas a los problemas sociales y políticos; hasta la elaboración de recomendaciones y planes de políticas públicas para

162 Hacia 2008 se contaban 538 *think tanks* en América Latina, que representaban el 9.84% del total mundial. Dentro de este grupo, Argentina ocupa el quinto lugar en el ranking mundial de países con más *think tanks* (121), luego de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y Francia (*THE GLOBAL “GO-TO THINK TANKS”*, University of Pennsylvania, 2009)

163 Léase Néstor Kirchner y, posteriormente, Cristina Fernández en Argentina; Hugo Chávez en Venezuela; Rafael Correa en Ecuador; Evo Morales en Bolivia; Luiz Inacio Lula Da Silva en Brasil; Daniel Ortega en Nicaragua; y el Frente Amplio en Uruguay, entre otros ejemplos.

los gobiernos, su desempeño como asesores y/o consultores del Estado, o el comienzo de carreras políticas en diversas áreas de la toma de decisiones.

¿Intelectuales o expertos?

Dejando de lado las visiones dicotómicas sobre las relaciones entre intelectuales y expertos, Neiburg y Plotkin señalan la tradicional diferenciación entre intelectuales y expertos no como extremos de una línea, sino como constituyentes de un espacio de intersección productiva donde la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención en el Estado y la academia producen conocimiento sobre la sociedad.¹⁶⁴ La idea de intelectual sirve para designar a aquellos individuos que reclaman como fundamento de legitimidad para sus intervenciones públicas una forma de pensamiento crítico, independiente de los poderes, y sustentada en el uso de la razón. El intelectual se caracteriza por tener un tipo de formación general, que puede o no tener a la universidad como ámbito principal de acción. El término experto, en cambio, es más reciente y se utiliza para referirse a los técnicos, los especialistas que trabajan en y para el Estado, las ONG y los organismos internacionales y que poseen especialización y entrenamiento académico.¹⁶⁵

Del mismo modo, Brunner hace una distinción entre el conocimiento como representación y el conocimiento como destreza.¹⁶⁶ El primero, se refiere al conocimiento como idea o bien simbólico, donde se busca comunicarse y obtener el reconocimiento de los demás productores al interior de las respectivas comunidades disciplinarias. El segundo, en cambio, permite a su poseedor un actuar informado, una práctica específica. Es practicado y su utilización se halla determinada por una estructura de oportunidades que está siempre más próxima al polo de la acción —y de las decisiones— que al polo de la producción. En este sentido, en los últimos tiempos años los científicos sociales están viendo cambiar rápidamente su rol y su identidad profesional. En un primer paso, se fueron alejando de la figura del intelectual para acercarse a la del experto hasta llegar a una visión actual caracterizada por la alta demanda y diversi-

164 Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano, “Intelectuales y expertos”, op.cit., pp. 15-27.

165 Ibid., pp. 15-27.

166 Brunner, José Joaquín (1996) “Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento”. En: *Nueva Sociedad*. No. 146, noviembre-diciembre 1996, Buenos Aires, Argentina, pp. 108 - 121.

ficación del conocimiento que poseen y que requiere tanto una redefinición de su rol como nuevas estrategias de reposicionamiento frente a la política pública. Como señala Botto, la distinción entre especialistas y decisores aparece ambigua tanto a nivel de la conceptualización como de comportamientos y, muchas veces, ambos roles aparecen superpuestos en una misma persona.¹⁶⁷

El nuevo rol de los investigadores sociales es caracterizado en base a lo que Reich llama servicios simbólico-analíticos.¹⁶⁸ En una sociedad en constante cambio, víctima de los avances de la globalización y los mercados, los bienes fundamentales de una nación están constituidos por la capacidad y destreza de sus ciudadanos. En este nuevo contexto los investigadores adquieren un rol fundamental. Los servicios simbólico-analíticos se pueden prestar universalmente y por eso tienen que competir con los prestadores extranjeros, pero no se ofrecen al comercio mundial como algo estandarizado. Lo que se comercia son símbolos, datos, palabras, representaciones visuales y orales. Así, los analistas simbólico-analíticos hacen de intermediarios, identifican y resuelven problemas valiéndose de símbolos. Simplifican la realidad con imágenes abstractas las cuales pueden ser reordenadas y alteradas, y resulta factible experimentar con ellas, comunicarlas a otros especialistas y finalmente convertirlas nuevamente en una realidad. Para ello utilizan instrumentos de análisis obtenidos a través de la experiencia. La educación formal de un analista simbólico requiere el perfeccionamiento en cuatro habilidades básicas: la capacidad de abstracción, gracias a la cual la realidad debe ser simplificada de modo que pueda ser comprendida y manejada de diferentes maneras; el pensamiento sistémico, que le permita apreciar el conjunto y comprender los procesos mediante los cuales los componentes de la realidad se relacionan; la experimentación y aprendizaje constante; y la capacidad de colaborar en trabajos en equipo y el intercambio de ideas.¹⁶⁹

El rol del investigador como analista simbólico se erige como punto de quiebre entre las dicotomías que separan al intelectual del experto para dar lugar a una nueva forma de construcción del conocimiento social apoyada tanto en la capacitación académica sino también práctica de los científicos sociales. Es en esta labor práctica donde surge la pregunta acerca de la incidencia del conocimiento en la política pública. Durante muchos años se ha discutido si la

167 Botto, Mercedes, "La incidencia del conocimiento en la formulación de la política comercial", op. cit., pp. 25-48.

168 Reich, Robert (1993) *El trabajo de las naciones*. Vergara, Buenos Aires, Argentina.

169 Ibid.

investigación en ciencias sociales debía limitarse a los claustros universitarios y a producir intelectuales –en el sentido descrito anteriormente-, o si, en cambio, las investigaciones debían orientarse a la elaboración de políticas y la facilitación de conocimiento para la toma de decisiones. Frente a una labor cuyas fronteras aparecen como cada vez más borrosas, el trabajo del investigador como analista-simbólico busca concentrar ambas tareas en el afán por proveer el conocimiento necesario no solo para la discusión teórica sino también para su aplicación práctica.

Hoy en día existe un paralelismo lógico entre la construcción de teoría y la toma de decisiones que pueden ser identificadas en cuatro pasos. Cuando los científicos realizan observaciones, los políticos plantean problemas. Donde los científicos proponen explicaciones, los políticos proponen medidas correctivas. Donde los científicos señalan consecuencias empíricas y hacen predicciones a partir de sus modelos, los políticos encuentran posibles implicaciones políticas a sus propuestas. Cuando los científicos descartan explicaciones cuando las predicciones de las mismas no se corresponden con los hechos, los políticos descartan opciones o reformas que no son factibles o viables. Cuando los científicos tratan de explicar el mundo real, los políticos intentan crear mundos posibles. Ambas profesiones no sólo demandan agudeza y ponen a prueba a la imaginación, sino también convocan a la capacidad de detectar la importación y resolver las controversias.¹⁷⁰

En el proceso de incorporación de lo social a la toma de decisiones se requiere de un conocimiento práctico y de utilidad inmediata además de la voluntad de usar ese conocimiento para transformarlo en una política pública. Esta voluntad requiere de un proceso de toma de decisiones que involucra información por la cual decide. Información que es generada por universidades, centros de investigación especializada, pensadores, etc., que atienden demandas de los ciudadanos, de las organizaciones no gubernamentales o del tercer sector, de las empresas e inclusive de los medios de comunicación. Las políticas públicas implican un proceso de toma de decisiones: decidir que existe un problema, decidir que ese problema requiere de una solución, decidir la mejor manera de resolver el problema y decidir legislar sobre ese problema. Para ello, los hacedores de políticas públicas deben contar con información completa, y es en esta instancia en la que el rol del investigador se vuelve relevante, la posi-

170 Hernes, Gudmund (2008) “The Interface Between Social Research and Policy Making”. En: *European Sociological Review*, 24 (2), pp. 257-265.

bilidad de influir en los grupos encargados de definir las políticas públicas y contribuir en su elaboración.¹⁷¹

De la mano de la investigación y el uso del conocimiento orientado a la toma de decisiones han ido surgiendo entonces nuevos espacios para el debate académico e intelectual orientados fundamentalmente a objetivos de política pública. Los diferentes tipos de análisis políticos de los *think tanks* van de ser, por un lado, altamente científicos, académicos, o tecnocráticos en estilo, a ser abiertamente ideológicos, partidistas, e impulsados por su *advocacy* por otro lado, presentando como resultado normas de calidad muy diferentes. La interacción entre la aplicación de conocimientos a los problemas de la política se complementa con prácticas estratégicas para desarrollar lazos de asesoramiento a los gobiernos, la industria o el público, actuando como “articuladores del análisis de políticas. En consecuencia, el análisis de políticas de los *think tanks* no se erige simplemente como un ejercicio intelectual que se manifiesta a través de comentarios de expertos o de documentos de política, sino que se encuentra también orientado por la acción, independientemente de la política empresarial, el desarrollo institucional y la profesionalidad de los *think tanks* en la lucha de ideas.

Conclusión

Durante muchos años, la tarea del investigador social se dirimía entre el espíritu misionero como portavoz de los oprimidos o los “condenados de la tierra” y la construcción de ideas trascendentes, sólo posibles de ser entendidas en las aulas universitarias. Por diversas razones que comprenden desde un alejamiento de las ciencias sociales de la realidad política hasta la persecución de los académicos “portavoces de los marginados”, la separación entre los intelectuales y la política pública fue una realidad ineludible.

Con el avance de la pacificación y la democratización esa separación se fue reduciendo, acercando a la política pública con los académicos y sirviendo estos últimos como lazo entre la política pública y el público. Hoy, frente a la disyuntiva acerca del rol que un académico debería jugar en la vida política de un país, los intelectuales parecieran haber superado la barrera que

171 Nájera Meixueiro, Gustavo, *La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas*, op. cit.

los mantenía alejados del involucramiento en cuestiones del Estado. Esto no debe conducir a la indulgencia en relación a la capacidad de incidencia, sino a reconocer que tras grandes teorías explicativas normalmente cohabita el voluntarismo y el escepticismo.

En este nuevo contexto, el desafío se presenta al intentar definir los límites del propio accionar, en los nuevos dilemas y riesgos que se abren. A la vez que se han relegado las grandes ideas redentoras tanto para “pensar como repensar América Latina”, el riesgo de la creciente especialización es el surgimiento del conocimiento endógeno, a partir de la cual el rol esencial de los académicos consiste en echar luz sobre las decisiones en manos de tomadores con respecto a las opciones posibles. Dejando de lado las visiones en clave binaria entre intelectuales y expertos como extremos de una línea podemos comprender a ambos como partes constituyentes de un espacio de intersección en el cual se producen conocimiento sobre la sociedad.¹⁷²

Al mismo tiempo, cuando un sistema político se estabiliza y a medida que se van diferenciando los intereses de los actores, el rango de las opciones y alternativas para los actores sociales se amplía y, si bien las posibilidades de grandes cambios se evaporan, los cambios en el margen y en relación a temas específicos son infinitamente mayores, como lo demuestran las crecientes diferencias políticas y económicas que impera en la región.

Finalmente, el surgimiento del conocimiento experto permite un cierto encuentro “con nosotros mismos”, con la realidad que nos pertenece. Es una constante en la historia de las ciencias sociales la emergencia de reflexiones que creen que el conocimiento comienza con sus propuestas. Por ello una relación más íntima con la política pública, sus realidades (y no sólo sus ambiciones), sus instrumentos y (no sólo con la sociedad imaginada) trae consigo más oportunidades de real incidencia y también, márgenes ampliados para fortalecer lo *público* como ámbito autónomo y crítico, tanto de la esfera estatal como del mundo privado, en el sentido que marcaba Lechner.

Pero para ello debemos comprender desde dentro la lógica de lo político. La política es siempre resultado de la negociación, negociación que resulta difícil de comprender a los académicos en afán racional y ordenador. El político debe componer, acordar, negociar. En el territorio de la política nunca nada es demasiado claro; todo es penumbroso y lleno de posibilidades múltiples y

172 Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano, “Intelectuales y expertos”, op. cit., pp. 15-27.

contradictorias y nunca es lineal ni unidireccional. Así pues adaptar la mentalidad racionalista y perfeccionista a un mundo tan esencialmente desordenado, es un proceso difícil y para muchos exasperante.

Bajo regímenes autoritarios, la academia podía cumplir con facilidad inherente el rol de *outsiders* críticos, resistentes morales, embanderados de los excluidos y reprimidos. Y en este presente menos lineal, más que una crisis de paradigma enfrentamos una crisis de identidad, donde debemos aprender a contemplar formas de encauzar los saberes más lejos de la tensión entre política institucional concentrada en el sistema de partidos y la política en las calles.

El hecho de que los metarrelatos del siglo XX con visiones universales del camino al futuro promisorio (ya sea en versión revolucionaria o en versión neoliberal) hayan entrado en crisis, deja espacios para la confluencia de razón y pasión, para la lenta y dura construcción de una nueva voluntad colectiva que se refleja menos mesiánica y más heterogénea, más segmentada y más híbrida. Porque el reino de la libertad aun está muy lejos en América Latina, nuestra extrema desigualdad deviene en un punto de partida insoslayable. En última instancia la calidad de nuestras sociedades debe juzgarse por la forma en que tratamos a los menos afortunados. Como nos recordara sin ira ni melancolía Nora Rabotnikof en el aniversario de “los condenados de la tierra”, ellos “siguen ahí.”¹⁷³ Y como meros labradores contribuimos a formar el pensamiento de la generación que nos sucede.

173 Rabotnikof, Nora (2002). “Recordando sin ira: Memoria y melancolía en la relectura de Fanon.” En: *Revista Internacional de Filosofía Política*, Número 20.

Las Relaciones Internacionales en la América Latina de hoy

GRACE JARAMILLO¹⁷⁴

¿Las Ciencias Sociales latinoamericanas han dado cuenta de las transformaciones en las relaciones internacionales de hoy? ¿Los estudios de relaciones internacionales han previsto los cambios dramáticos en las relaciones internacionales dentro del continente y fuera de él? Es difícil admitirlo, pero el estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina hoy está a la zaga de los cambios profundos que ha significado la globalización y las reformas políticas en la región y tan sólo han podido dar cuenta de ellos parcial y a veces tardíamente. Hay razones estructurales para este balance y el objetivo de este artículo será presentar el panorama de los estudios en relaciones internacionales en América Latina en su complejidad y con sus matices. Además de explicar las razones por las cuales las relaciones internacionales no han reflejado los cambios sociales, también buscaremos perspectivas en las cuales hay un desarrollo que permite ver el panorama futuro con cierto optimismo.

En América Latina ha existido un deficiente desarrollo teórico proveniente de la misma región para entender fenómenos propios en el campo de las Relaciones Internacionales, por tanto, la mayor parte de trabajos no ha hecho otra cosa que adaptar conceptos y categorías de la escuela anglosajona en sus distintos enfoques, predominando por supuesto el realismo y el funcionalismo institucionalista, en la mayoría de los casos.¹⁷⁵ La segunda razón para este estado de situación, tiene que ver con la escasa institucionalización de escuelas

174 Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador.

175 Tickner, Arlene (2002) *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Alfaomega/Uniandes/Cei/Ceso, Bogotá, Colombia.

de Relaciones Internacionales en la región, salvo los casos de México y Brasil donde existen redes de académicos en Relaciones Internacionales que tratan asuntos globales, más allá de los intereses regionales. Recientemente Colombia formó la primera Red Académica de Relaciones Internacionales, pero es una iniciativa aún en construcción. Existe un alto grado de movilidad desde la academia a la política o al gobierno, lo que ha impedido la consolidación de líneas temáticas de investigación en el largo plazo y una de las pruebas más evidentes es que el Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina, que fue auspiciado en la década de los 80's por la CEPAL y las Naciones Unidas no se ha vuelto a repetir como una iniciativa en América Latina.¹⁷⁶ Y muchos de sus miembros participantes y fundadores ocupan ahora cargos diplomáticos, gubernamentales o en organismos internacionales. Siendo México y Brasil excepciones, los estudiosos de las Relaciones Internacionales en el resto del continente han orientado sus estudios a dos grandes líneas: estudios de política exterior y temas relacionados con la integración latinoamericana, incluyendo economía política internacional, siempre orientada a los intercambios norte-sur y la integración. Vamos a ver este desarrollo más adelante.

Todavía existe un debate sobre si los estudios en seguridad y defensa deben o no ser parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, en América Latina lo han sido en la práctica, aunque se han mantenido como un tema restringido y muy especializado. Lo que se ha hecho en términos reales es trabajar con las políticas de seguridad y defensa en los Estados nacionales y crear una red para compartir esa información a escala regional. En este ámbito ha habido mucho más intercambio, incluso mayor incidencia en el desarrollo de políticas públicas a través de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina –RESDAL- que tiene más de treinta miembros en todo el continente y mantiene una amplia agenda de investigación e incidencia en casi todos los países. Aún así, sus líneas de investigación han mantenido esta red unida y en líneas de debate en constante interacción con los Estados latinoamericanos y dentro de los procesos de construcción de política pública.

176 Puig, Juan Carlos. Comp. (1984) *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Colección Cuadernos del RIAL (Vols. 1 y 2). Grupo Editor Latinoamericano GEL, Buenos Aires, Argentina, p. 10.

Temas y conceptos

Hay dos temas recurrentes en los estudios sobre Relaciones Internacionales en América Latina. La primera línea ha sido endémica a los intereses internacionales de los países de la región y tiene que ver con el regionalismo y los proyectos de integración en América Latina y la segunda en mayor importancia es las relaciones entre Estados Unidos y América Latina que atraviesa los conceptos de hegemonía –para unos- e imperialismo, para otros.

Respecto al tema de la integración latinoamericana, en sus versiones centroamericana, caribeña y sudamericana, incluyendo sus diversos y a veces contradictorios proyectos subregionales, éste parece el tema de fundamental interés para la disciplina de las relaciones internacionales de toda la región latinoamericana aunque, por supuesto, desde los más diversos enfoques. En México, la preocupación tiende a concentrarse en la iniciativa de integración con América del Norte a partir del Tratado de Libre Comercio para América del Norte TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés. El Colegio de México, el Instituto Tecnológico de Monterrey y también la UNAM han sido instituciones líderes en estos temas. A partir de 1994 –fecha de la firma del tratado- la academia mexicana ha sido pródiga en análisis y trabajos de evaluación, viabilidad, problemática y perspectivas. La mayoría de ellas bastante pesimistas.

Sin embargo, a los internacionalistas mexicanos también les ha preocupado la integración centroamericana y caribeña y la forma cómo México ha enfrentado el liderazgo en ésta, su área de influencia e incluso sus preocupaciones han llegado hasta el MERCOSUR.¹⁷⁷ Estas preocupaciones crecieron –no obstante- apenas desde el 2002, cuando los países centroamericanos, más República Dominicana, empezaron a negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

En el área sudamericana, el MERCOSUR ha ocupado el primer lugar de las preocupaciones académicas en materia de relaciones internacionales, por lo menos por número de publicaciones. Desde su conformación en 1993, el Mercado del Sur ha sido objeto de un sinnúmero de investigaciones desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Inter-

177 Puyana, Alicia. Coord. (2003) *La integración económica y la globalización, ¿nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?* Editorial Plaza y Valdés y FLACSO-México, México DF, México.

nacional¹⁷⁸, dado que congrega en su seno a dos de las economías más grandes de América Latina: Brasil y Argentina. El proceso del MERCOSUR, así como el que ocurrió con la Junta del Acuerdo de Cartagena –ahora Comunidad Andina– tuvo altos y bajos. A la disciplina de las Relaciones Internacionales le preocupaba la baja institucionalidad del MERCOSUR, la laxitud de los acuerdos alcanzados, el diletantismo en el cumplimiento de los mismos y sobre todo la debilidad de la regionalización alcanzada con los pequeños: Uruguay y Paraguay. Posteriormente también le interesó el trasfondo social de los acuerdos comerciales alcanzados y las consecuencias y complejidades en su relación con terceros países o comunidades, como Estados Unidos, el resto de Sudamérica ó la Unión Europea.¹⁷⁹

Las discusiones establecidas a partir de la redefinición del concepto de integración son importantes, pues demuestran una transmutación del concepto de integración, al menos de aquél acuñado en los 60's por el nuevo y bastante híbrido concepto de regionalismo. De igual forma, la academia anglosajona tuvo mucho que ver en este cambio¹⁸⁰ y, de hecho, generó una nueva tendencia en América Latina para pensar la integración como una respuesta “necesaria” a la globalización y a los cambios en las correlaciones de poder en el escenario global.¹⁸¹ No obstante, el tratamiento que se le da en América Latina no termina de ajustar esta correspondencia con el nuevo orden mundial y el tratamiento del concepto regionalismo se usa intercambiabilmente con el de integración, lo cual termina siendo un tratamiento más bien ecléctico de los fenómenos estudiados.¹⁸² Si bien en la literatura latinoamericana el tema de la integración es tratado como un paradigma, en la práctica se estudia la

178 Aquí me refiero a los trabajos de CENDES, CLACSO, FLACSO Argentina, México, Chile, Costa Rica, Serbín (2002), de fundaciones como Konrad Adenauer, y la revista brasileña de la FUNAG.

179 Al respecto ver los trabajos de Montoya (1995) y Di Filippo (1995).

180 Al respecto ver los trabajos de Hurrell, Andrew y Fawcett, Louise. Eds. (1996) *Regionalism in World politics: regional organization and International order*. Oxford University Press, Estados Unidos y Mansfield, Edward y Milner, Helen (1997) *The political economy of regionalism*. Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos.

181 Al respecto ver el trabajo de Breslin, Shaun, Higgott, Richard y Rosamund, Ben (2002) “Regions in Comparative Perspective.” En: Breslin, Shaun, Hughes, Christopher, Phillips, Nicola and Rosamond, Ben. Eds. *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*. Routledge, Londres, Inglaterra.

182 Jaramillo, Grace (2008) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO- Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

tendencia al regionalismo o la vocación regionalista de los países en cuestión. Integración es tratada como fin en sí mismo y como medio imprescindible para alcanzar ese fin. Los académicos latinoamericanos siguen aferrándose al concepto de integración, tanto en sus trabajos como en las definiciones de las políticas públicas emprendidas para lograrlo. Una corriente más bien de Economía Política Internacional dentro del ámbito de Relaciones Internacionales ha emprendido el tratamiento del problema como un tema de regionalismo, enmarcado después del fin de la Guerra Fría, en los procesos de globalización y acercamiento de mercados.¹⁸³ Pero no es un caso general.

Por un lado, las relaciones internacionales transitan hacia adoptar el concepto de regionalismo en el sentido más amplio, desde acuerdos comerciales, acuerdos de complementación económicos hasta tratados de integración propiamente dichos. Desde la economía política internacional, se sigue usando el término integración como una forma de regionalismo más profunda y con mayores alcances.¹⁸⁴

Hay un tercer elemento que recorre los estudios sobre integración en América Latina. Se trata de la geopolítica.¹⁸⁵ El tema de la geopolítica está atado indefectiblemente cuando se habla de proyectos de integración o regionalismo contra-hegemónicos. Es el caso de los trabajos de CLACSO, que desde los 80's habían incentivado el estudio de la hegemonía y también la integración latinoamericana como un proyecto de contestación al Imperialismo norteamericano.¹⁸⁶ Luego vino la crítica frente a los proyectos de ALCA y la Iniciativa de las Américas en General, como fuente de crítica histórica a una nueva etapa de intervención estadounidense en América Latina por la vía comercial. América Latina es vista en estos trabajos como una zona de unión, pero también de contestación a las iniciativas siempre expansionistas de las economías industrializadas.

183 Tussie, Diana y Trucco, Pablo. Eds. (2010) *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Teseo/FLACSO/LATN, Buenos Aires, Argentina.

184 Casas, Ángel M. (2005) *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. ETEA/ Institución Universitaria de la Compañía de Jesús/ Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador/ Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.

185 Jaramillo, Grace, *Los nuevos enfoques de la integración*, op. cit.

186 Borón, Atilio, Gambina, Julio, Rajland, Beatriz y Campione, Daniel. Comp. (2005) *Pensamiento y acción por el socialismo. América Latina en el siglo XXI*. Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISIyP), Buenos Aires, Argentina. Disponible en: Imperialismo hoy: novedades, desafíos, respuestas

El problema epistemológico de cuáles son las definiciones precisas sobre integración y las diferencias existentes con regionalismo siguen latentes y ésta es una tarea imprescindible al momento de repensar las Relaciones Internacionales en América Latina, precisamente porque se trata de un tema crucial en la construcción política y económica de los últimos cuarenta años. Por un lado, es necesario decir que el concepto de integración ha pasado por varias etapas de crisis consecutivas. Integración, “concebida como proyecto de convergencia política, económica, social en un espacio territorial contiguo” literalmente no existe. Los proyectos de convergencia se han sucedido aceleradamente pero sin que puedan ser concebidos como un proyecto de construcción histórica común, a pesar de las evocaciones de buenas intenciones políticas. De ahí la transición epistemológica hacia un concepto de regionalismo que daba cuenta de una convergencia geográfica para construir políticas comunes –sobre todo- en materia comercial.

Este sigue siendo un tema fundamental para la construcción de un pensamiento propio latinoamericano donde se han sucedido propuestas pero ha faltado suficiente debate. Hablando de la producción académica propiamente dicha, la construcción de conceptos respecto a lo que significa la integración en las ciencias sociales latinoamericanas, pero específicamente en la disciplina de relaciones internacionales latinoamericana fue prolífica en los 60’s, abundante en los 70’s, pero muy pobre en los 90’s. Las revisiones de literatura presentes en muchos de los textos, mantienen dicotomías permanentes entre integración como zonas de libre comercio y en algunos casos esquemas de simplificación arancelaria y hay otras definiciones en donde integración significa incluso la construcción de un proyecto político común de gran escala y ambiciones sociales, políticas, culturas, identitarias y tecnológicas.

¿Cómo debemos entender la integración? Es necesario reconocer que en el espacio latinoamericano coexisten varios proyectos de integración con ambiciones y alcances distintos. La literatura sobre relaciones internacionales apenas se encuentra en la etapa de prospección de esos proyectos, buscando entender sus características propias, sus matices, sus actores, las relaciones de poder que han estado inmersas y, sobre todo, la relación existente entre unos

proyectos de integración y otros. En este escenario, la comparación con la Unión Europea, sobre todo desde el 2000 se ha vuelto recurrente.¹⁸⁷

Luego, los enfoques más dinámicos sobre proyectos integracionistas latinoamericanos ponen énfasis también en la construcción institucional y en las estrategias de conexión política entre los Estados y sus directos beneficiarios, los ciudadanos. Este mecanismo de conexión entre dinámicas integracionistas y demandas ciudadanas por la integración es una dimensión nueva que, sobre todo, ha tomado fuerza en el caso del MERCOSUR.¹⁸⁸ Pero esto no es común a otros proyectos de integración. En el caso mismo del proyecto de integración más ambicioso y más antiguo del continente: la Comunidad Andina, la dimensión social –a pesar de haberla– no ha tenido la relevancia entre los estudios académicos como en el caso del MERCOSUR. Es muy posible que el constante estado de crisis de la CAN haya llevado a los estudiosos de ella a resaltar sus aspectos político-comerciales e institucionales marco, antes que a explorar nuevas aristas de un compromiso de convergencia que se ha vuelto altamente movedizo.

Hasta hace poco, los estudios sobre integración ponían énfasis en la estructura económica y la institucionalidad comercial de estas propuestas. La base de integración siempre subrayó estos aspectos de la integración en todos los proyectos latinoamericanos. Pero es necesario subrayar que el apareamiento de dos proyectos específicos: el de la Unión de Naciones del Sur y el ALBA han cambiado la concentración puesta en el análisis. En los dos casos, se propone una integración política, como base de cualquier otro esquema de cooperación. En el caso del ALBA es cada vez más claro que se trata de un esque-

187 Cano, Wilson (2008) “América Latina, ¿integracao virtuosa ou subordinada? En: Jaramillo, Grace. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador y Briceño Ruíz, José (2008). “La Unión Europea y América Latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA.” En: Jaramillo, Grace. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

188 Malamud, Andrés (2008) “La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización”. En: Jaramillo, Grace. Comp. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador y Goveia, Luana (2008) “O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu papel na agenda do processo de integracao”. En: Jaramillo, Grace. Comp. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

ma de coordinación política, alrededor de una línea ideológica de carácter contra-hegemónico. No obstante, se trata de iniciativas tan recientes que aún es prematuro visualizar el rumbo que tomarán los estudios académicos sobre ellas. Por ahora existen apenas algunas aproximaciones iniciales, que ponen énfasis en realizar un balance prospectivo de hacia dónde va la UNASUR¹⁸⁹ o análisis exploratorios sobre los alcances del ALBA.¹⁹⁰

Relaciones Estados Unidos-América Latina

En la zona opuesta al MERCOSUR, la Región Andina ha centrado su atención en los temas de conflicto y narcotráfico y su compleja -y a ratos subordinada- relación con Estados Unidos. Siendo éste el tema central, no es casual que la mayor parte de estudios en relaciones internacionales se hayan centrado en Colombia como centro de un conflicto interno de varias décadas con capacidad para tener repercusiones regionales importantes. Y además con la capacidad de imponer una agenda de seguridad en línea directa con el interés nacional del país más poderoso del planeta. Esta realidad se volvió aún más difícil tras los eventos del 11 de septiembre del 2001, precisamente en ese momento convergieron dos intereses hasta entonces distintos: el de Washington y el de Bogotá alrededor de temas que iban por líneas hasta entonces paralelas: narcotráfico y terrorismo.

A partir de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, del 2002, Colombia entró en la lista de países bajo amenaza terrorista y su situación se encasilló en el concepto de narcoterrorismo, adjudicándose así un lugar

-
- 189 Cardona, Diego (2009) “El ABC de la UNASUR: doce preguntas y respuestas”. Documento de trabajo, publicado en *FLACSO ANDES*. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/web/busca.php?c=483&elTab=tdebates&buscado=UNASUR> y Serbín, Andrés (2009) “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales”. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf>
- 190 Altmann, Josette (2008) “Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?” Real Instituto Elcano, *ARI* N° 17/2008. Disponible en: http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Integracion/ALBA_Un_proyecto_alternativo_para_AL.pdf y Nayllivis, Nathaly (2008) “Alternativa Bolivariana para las Américas: una propuesta histórico-política al ALCA”. En: *Revista GEOENSEÑANZA*. Vol. 9-2004 (1). Universidad de Los Andes, Núcleo Táchira, San Cristóbal, Venezuela, pp. 57-73.

prioritario en los intereses de política exterior de los Estados Unidos, algo a lo que los académicos colombianos denominaron “intervención por invitación” o “imperialismo por invitación en algunos otros.”¹⁹¹ Sin embargo el tema de la hegemonía estadounidense y de las formas que ha tomado esa hegemonía es trascendente a todos los estudios de Relaciones Internacionales en la región. CLACSO tiene un grupo de estudio sobre hegemonía y emancipaciones. El eje central de la discusión sobre hegemonía en Relaciones Internacionales se ha centrado en el papel omnipresente de Estados Unidos en América Latina y eso no ha cambiado hasta la actualidad. Emir Sader (2004) propone poner límites a la hegemonía estadounidense, a través de la construcción de una hegemonía alternativa desde Latinoamérica.¹⁹² El grupo de trabajo sobre Hegemonías de CLACSO ve a un Estados Unidos en crisis permanente, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, pero con nuevos proyectos panamericanistas en la región,¹⁹³ como tratados de libre comercio o la intervención militar en Colombia para citar un par de ellos.¹⁹⁴

¿Cómo se maneja el concepto de hegemonía? Se propone entender el concepto de hegemonía como la estructura económica y los aparatos ideológicos-políticos-culturales. Es decir la hegemonía es el conjunto de herramientas desplegadas por Estados Unidos para defender el *statu quo*.¹⁹⁵

En otros análisis, el concepto de hegemonía si bien tiene un significado de herramientas de poder blando, siempre está asociado a la presencia más o menos importante de Estados Unidos en la región. En América Central la presencia estadounidense se siente con más fuerza y las relaciones tanto co-

191 Leal, Francisco (2009) “Política exterior de Colombia hacia Estados Unidos.” En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador y Tickner, Arlene (2003) “Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between.” En: Mora, Frank y Hey, Jeanne A.K. Eds. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, Boulder, Estados Unidos.

192 Sader, Emir (2004) “Hegemonía y Contra-hegemonía.” En: Ceceña, Ana Esther. *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena2/Sader.rtf>

193 Al respecto ver el trabajo de Suárez (2008).

194 Al respecto ver el trabajo de Zuloaga (2008).

195 Gandásegui, Marco A. (2007) *Crisis hegemónica de Estados Unidos*. CLACSO y Siglo XXI Editores, México DF, México.

merciales como migratorias mantienen a la región con un cordón umbilical, intrínsecamente unido al de Estados Unidos.

En el caso sudamericano, con la excepción de Colombia, hay un alejamiento sustantivo de la presencia estadounidense y, por supuesto, de los temores asociados a ella. En el caso colombiano, la política de seguridad democrática del presidente Uribe más bien ha impulsado un estrechamiento de esa relación condicionada. Y, por supuesto, más infraestructura militar estadounidense. Por supuesto, los estudios internacionales en Colombia se han concentrado en esa paradójica relación de hegemonía por invitación y en profundizar sobre los resultados directos y no directos de esta situación.¹⁹⁶

La política exterior

Por décadas, la propuesta analítica de política exterior en América Latina se había construido a partir de lo que el grupo de trabajo sobre Relaciones Exteriores –el famoso RIAL– habían denominado autonomía versus subordinación. Ellos veían la política exterior latinoamericana como un juego dialéctico en donde la subordinación era una condición necesaria para sustentar el desarrollo económico, siempre pobre y dependiente. El camino contrario siempre era buscar la autonomía, aún cuando este proceso de búsqueda tarda entre “10 y 30 años” como dijo Helio Jaguaribe en 1979.

Posteriormente, Luciano Tomassini en 1984 habló más bien de un proceso de transnacionalización del desarrollo, todo cada vez habían más actores, procesos más complejos, dependencias e interdependencias más complejas, lo que implicaba necesariamente el abandono de una visión estrictamente realista de las relaciones internacionales donde los conceptos de poder y seguridad eran centrales. Tomassini consideraba que hablar de interdependencia significaba que los intereses estaban en torno al capital y al bienestar de las sociedades nacionales y no solamente en relación al poder. Para él había síntomas claros que reflejaban estos cambios, por ejemplo, la evolución del sistema jerárquico internacional, la expansión del Estado y la sociedad civil, una configuración más amplia de la agenda internacional, la proliferación de agentes de política

196 Leal, Francisco (2009) “Política exterior de Colombia hacia Estados Unidos.” En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

exterior, así como la transformación de los recursos de poder a disposición.¹⁹⁷ Estábamos en 1984, antes de la caída del muro de Berlín, pero ya era evidente que la comprensión de los intereses y los mecanismos de política exterior habían ampliado considerablemente la visión dual, antitética de los dilemas de política exterior, presentes hasta la década de los 70's donde estaba más viva que nunca la doctrina de seguridad nacional en casi toda América Latina. Esto se ha modificado, aunque no sustancialmente.

Los estudios de Relaciones Internacionales son prolíficos en el análisis de política exterior en casi todos los países. Por supuesto se destacan México y Brasil por ser los países con el cuerpo más grande de académicos en Relaciones Internacionales, pero también con las tradiciones institucionales más consolidadas. Los análisis de política exterior también han proliferado en Perú, Colombia, Chile y Argentina, específicamente en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata.¹⁹⁸ La revista académica "Relaciones Internacionales" ha realizado un sinnúmero de artículos retrospectivos y de historia actual sobre procesos de toma de decisiones en política exterior. En la misma línea trabaja la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, generando trabajos generalmente cortos pero puntuales sobre procesos de toma de decisión en política exterior.¹⁹⁹

Los estudios sobre política exterior en América Latina mantienen generalmente dos líneas paralelas de análisis: la primera tiene que ver con el contexto estructural en el que se desenvuelve esa política y éste depende también de la relación de los Estados con el hegemon principal, Estados Unidos. Y un segundo nivel tiene que ver con los procesos de definición interna, es decir, de la lucha de poder interna en los países, donde la toma de decisiones puede ser más o menos personalista, según sea la trayectoria histórica predominante en cada país.²⁰⁰

197 Tomassini, Luciano (1984) *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

198 Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) (2007) *Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina.

199 Ardila, Martha, Carvajal, Leonardo, Garay, Javier y Marín, Margarita (2008) *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

200 Mora, Frank O. y Hey, Jeanne (2003) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield, Lanham, Estados Unidos.

Desde los 90's en adelante, los estudios de política exterior y sobre toma de decisiones en política exterior han permitido saber un poco más sobre las trayectorias internacionales de los países latinoamericanos. No siempre hay buenas noticias, por supuesto. Los análisis de política exterior presentan una América Latina presa de sus necesidades económicas siempre acuciantes, con tendencia a asegurar flujos de inversión y comercio desde el Centro y con escasa capacidad y a veces iniciativas de maniobra frente al escenario internacional. El balance es que la economía política internacional determina las preferencias estatales de los países en términos de política exterior y estas preferencias además están sujetas a una segunda constante latinoamericana, un proceso de toma de decisiones bastante personalista, en los países medianos y pequeños, con escasos arreglos institucionales de largo plazo. Por supuesto, hay excepciones como Uruguay, Chile, Perú, Costa Rica; además de México y Brasil como era de suponerse. Pero estas excepciones pueden también explicarse por una distribución e institucionalización de responsabilidades en materia externa entre Ejecutivo y Legislativo que ha creado una inercia de cheques y balances entre diversos poderes del Estado en materia de política exterior. Los demás países tienen concentradas estas capacidades generalmente en el ejecutivo, y aún cuando no están concentradas, éstas tienen a concentrarse debido a las características del régimen de turno y de los sistemas políticos imperantes²⁰¹.

El estudio de los actores

El tema de los actores, y la agencia en la política exterior y en las relaciones internacionales en general ha abierto un ámbito hasta hace poco desconocido en América Latina. Las propuestas contra-hegemónicas provenientes de la sociedad civil, como el Foro Social Mundial por un lado, y por otro, y por otro la teoría del bumerán de Keck y Sikkink²⁰². Marisa von Bülow propuso la existencia de un casillero vacío en el análisis de las redes transnacionales de la sociedad civil cada vez más globalizadas²⁰³.

201 Este es un caso típico en Argentina.

202 La teoría de bumerán tomó fuerza a partir de la publicación de "Activists Beyond Borders" de Margaret Keck y Kathryn Sikkink en 2000.

203 Von Bülow, Marisa. (2009) "Actores no-estatales e os Estudos Internacionais na América Latina: do casillero vacío às redes transnacionais." En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

En América Latina se había pensado siempre sólo en actores estatales o políticos y había que empezar las relaciones internacionales desde el papel de la sociedad civil en sus distintas dimensiones: empresa privada, movimientos sociales, academia y varias redes sociales que han tejido redes de gobernanza en el escenario internacional.

La diversificación de actores ha permeado en el debate de temas trascendentes como el papel de Estados Unidos en la región, la réplica frente al capitalismo, el debate sobre la iniciativa para las Américas y el ALCA, los tratados de libre comercio y otras negociaciones comerciales en general. Botto y Tussie exploraron en 2002 el papel de la sociedad civil en las negociaciones comerciales y en las negociaciones sobre integración en el caso MERCOSUR. “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 y es, necesario descomponerlo en partes, en contextos, en actores que pueden o no tener intereses compartidos o que generan procesos controvertidos y divergentes. El concepto mismo de interés nacional en abstracto ha sido puesto en duda en forma permanente.”²⁰⁴

Los actores no estatales están cambiando la configuración de lo que –hasta hace poco– denominábamos regímenes internacionales en los temas de comercio, derechos humanos, 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.

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, poniendo 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 de com-

204 Jaramillo, Grace (2009) *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

portamiento que van estableciendo matrices de comportamiento en el largo plazo. Esta explicación es la que sintetiza el concepto de gobernanza, 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.

Algunas conclusiones

Hay un decidido cambio de rumbo de los temas tradicionales de estudio en la disciplina de Relaciones Internacionales. Sobre este punto, Tickner y Weaver en su antropología de los estudios internacionales señalan sobre América Latina algo particularmente decidor:

“La disciplina parece estar caminando –en forma lenta y reticente- hacia una reflexión crecientemente sociológica, pero un aspecto fundamental sigue aún faltando: la estructura centro-periferia tan estrechamente ligada a ello. A cambio, análisis de Relaciones Internacionales desde la periferia puede beneficiarse también de estar conectado más sistemáticamente a los debates historiográficos, sociológicos y epistemológicos que se han enfocado básicamente en la disciplina del centro”²⁰⁵

Hay pocos debates conceptuales, sociológicos, menos aún epistemológicos sobre las Relaciones Internacionales en América Latina. Como hemos visto en las páginas anteriores, los conceptos de relaciones internacionales tienden al dualismo, a un manejo binario referente a la hegemonía enfrentada con los deseos de emancipación, al realismo siempre enfrentando a las condiciones

205 La traducción es mía. La cita textual dice: “The discipline seems to be heading –slowly and reluctantly- towards increase sociological reflexivity, but one mayor aspect is still missing: the core-periphery structured so deeply entrenched within it. In turn, analysis of IR from the periphery could also benefit from being connected more systematically to historiographic, sociological and epistemological debates that have focused mainly on the discipline at the core.” Ver Tickner, Arlene y Weaver, Ole (2009) *International Relations Scholarship around the globe*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos.

de dominación o dependencia en América Latina. O como lo pusieron los teóricos del RIAL durante los 80's a un debate entre autonomía versus subordinación.

En este sentido es claro que la matriz de análisis sigue siendo predominantemente dual: el realismo está muy arraigado en todos los estudios sobre política exterior, seguridad y defensa, narcotráfico y redes transnacionales. Pero también está vigente una matriz de análisis estructural de las condiciones de inserción global de América Latina que están sentadas aún en la adecuación de la teoría de la dependencia para el análisis de las relaciones internacionales desde lo económico. Los debates no han sido explícitos aunque hay claras divisiones en los enfoques, ya sea desde un análisis estructural-neomarxista como el caso de los grupos de trabajo de CLACSO y líneas de investigación herederas de las escuelas anglosajonas de las relaciones internacionales. Una mención especial merece los nuevos estudios constructivistas sobre relaciones internacionales en América Latina que han florecido particularmente a través de estudiantes latinoamericanos establecidos en las escuelas inglesas de Warwick y Manchester.

Existen, no obstante, enfoques híbridos. El enfoque de regionalismo y gobernanza, ha permeado los matices de análisis en los temas de integración latinoamericana. El institucionalismo también, a través de un estudio de diseños institucionales, normas y actores dentro de los diversos y a veces contradictorios proyectos de integración.

Los nuevos temas como análisis de actores y redes transnacionales de la sociedad civil también han generado nuevas líneas de investigación sobre relaciones internacionales en América Latina. Este análisis, sin embargo, está más presente en Centroamérica que en Sudamérica como un todo, tal vez con la excepción de MERCOSUR, cuyo proyecto de integración desató una ola de investigaciones sobre las múltiples dimensiones que esto involucraba y, la mayoría de ellas vistas desde las relaciones internacionales.

El estudio de la agencia y los actores merece una especial mención. Esta es una dimensión nueva en los estudios internacionales de América Latina, pues desde 2000 en adelante, y posiblemente bajo el influjo de los estudios sobre participación de la sociedad civil en el Foro Social Mundial, en las redes anti-globalización y otras anti-libre comercio, el papel de la agencia se movió radicalmente desde los espacios tradicionales que sólo tomaban en cuenta actores estatales tanto en el diseño e influencia de política exterior, así como en las

relaciones internacionales en general, hacia una creciente problematización de agencia versus actores, donde se hicieron visibles participantes que no habían sido tomados en cuenta en el pasado. Existen algunas experiencias en este sentido, en los estudios realizados sobre MERCOSUR, sobre el ALCA, sobre el TLC en Colombia y Perú y otras experiencias en Centroamérica y México.

Esto por supuesto también ha tenido efectos en las políticas públicas. En el caso ecuatoriano, la experiencia del PLANEX 2020, el Plan de Política Exterior diseñado a partir de mesas de discusión y trabajo con participación en la sociedad civil es un ejemplo de ello. Decenas de mesas sectoriales también fueron convocadas para el diálogo y la definición de insumos de negociación en el caso colombiano. Y la misma Iniciativa de las Américas incorporó un foro paralelo para la sociedad civil, con el fin de canalizar propuestas, pero sobre todo preocupaciones que nutrieron los diálogos de los países latinoamericanos con Estados Unidos. Estos son aprendizajes que han ampliado el ámbito y las preocupaciones de los estudiosos de las relaciones internacionales hacia enfoques hasta hace poco inexplorados.

Los estudios de relaciones internacionales –en este sentido– se han replanteado la relación de América Latina, tanto desde el conjunto, como desde los países individuales, las diferentes dimensiones de su inserción en la globalización. Si bien los temas duros de su difícil y a veces compleja relación con Estados Unidos, como las nuevas formas de relación de la sociedad y sus participantes con la esfera global. En la mayor parte de los casos el centro de gravedad se ha movido considerablemente de los análisis Estado-céntricos hacia la inclusión de una multiplicidad de actores, desde redes transnacionales de influencia, hasta grupos sociales individuales que trabajan en redes globales para cambiar políticas internas que los afectan. La forma cómo se concibe hoy en día la política exterior latinoamericana también ha dejado de concebir únicamente sus dilemas frente a la hegemonía estadounidense sino que amplía sus preocupaciones a nuevos actores, que generalmente están en otros bloques. Es posible afirmar que la Unión Europea y Asia ocupan tanto las preocupaciones de América Latina como los Estados Unidos, y por supuesto, ha generado nuevos dilemas sobre la construcción y ejercicio de hegemonías nuevas y viejas en el escenario global latinoamericano. Los estudios internacionales en América Latina se han adaptado bien a las nuevas tendencias, conceptos y enfoques, pero no han logrado construir un pensamiento propio, con categorías, variables y presupuestos compartidos que puedan dar cuenta de una dimensión distinta y propia de América Latina en el escenario global.

Integración latinoamericana: Historia de crisis inacabadas

JOSETTE ALTMANN BORBÓN²⁰⁶

La crisis global es multidimensional y no es un proceso lineal. Por su ritmo, profundidad y los distintos sectores que sacude, genera altos niveles de incertidumbre en todo el mundo. Ello debilita la legitimidad de los distintos actores en los sistemas democráticos, lo que a su vez repercute en la pérdida de confianza sobre las normas y reglas que regulan no solo a los mercados, sino también en los controles de los procesos y las operaciones financieras-económicas, las acciones de carácter político y la capacidad que tienen los Estados para encausar dichos procesos. Ello causa una mayor polarización que afecta la gobernabilidad y convivencia democrática, entre otras cosas, por los profundos impactos sociales de la crisis que, como lo indican ya las cifras, se mantendrán en el tiempo más allá de lo que dure el ciclo económico-financiero de la recuperación.

La fragmentación que caracteriza a América Latina en la actualidad, refleja una gama de desequilibrios que necesitan corregirse. La pugna por el liderazgo en la región pareciera, en este momento, tener un mayor peso como inductor de desintegración regional, sin desmerecer la importancia de otros temas como la crisis económica mundial que se manifiesta en la recesión de las economías, las realidades económicas de cada país para enfrentarla, el incremento de la pobreza, las desigualdades y la violencia, las asimetrías, el

206 Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Directora del Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA). Profesora en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica.

comercio, los intereses encontrados por las potencias intermedias, los altos grados de desconfianza interpersonal en el continente y las visiones en conflicto sobre propuestas de desarrollo en la región.

Es importante que los procesos de integración tomen en cuenta las diferencias y realidades económicas de cada país, creando mecanismos que les permitan incorporarse según sus realidades y sus peculiaridades. Dichas acciones lograrían crear dinámicas más integrales que vayan más allá de formas coyunturales, indistintamente de los efectos negativos o positivos que éstas puedan tener en ese momento.

Si bien la propensión a la integración es algo manifiesto, las dificultades para dar un salto cualitativo dejan a la región con menos oportunidades para afrontar problemas comunes, en especial los derivados de la globalización. Con más dificultades para hacer frente de manera asociada a la comunidad de desafíos subregionales, regionales y globales en ámbitos como la inequidad, la seguridad, el cambio climático, las pandemias y otras amenazas emergentes, se le dificulta a América Latina hacer frente a una inserción internacional que permita alcanzar un mejor desarrollo para sus poblaciones. El no tener “una sola voz” no solo dificulta los avances de la integración, en muchos casos también favorece el fraccionamiento regional.

El avance de los procesos de integración enfrenta obstáculos serios que radican en discusiones sobre las opciones de integración. Recientes debates en torno a las opciones de integración se concentran en dos aproximaciones conceptuales²⁰⁷: la primera enfatiza de manera más técnica que la globalización es un hecho irremediable donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los países sobre cualquier otro objetivo y cuyo instrumento esencial para conseguirla es un Tratado de Libre Comercio (TLC) Norte-Sur. Este enfoque ha sido impulsado básicamente por los partidarios del Consenso de Washington y, en cierta medida, por gobiernos que si bien fueron electos con discursos más cuestionadores de las políticas neoliberales -y que podrían definirse como “socialistas modernos” o variables socialdemócratas más conservadoras- a la hora de gobernar ejercen el continuismo de dichas políticas económicas. Esta tendencia sugiere que la integración regional debe ser concebida como instru-

207 Altmann, Josette (2008) “América Latina: ¿una región dividida o integrada?” En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador/ Fundación Carolina, Quito, Ecuador, p.118.

mento que contribuya a mejorar la inserción nacional y regional en la economía mundial, mientras que intensifica los vínculos comerciales, financieros y de inversiones con los grandes centros económicos internacionales. Es decir, la integración debe generar estímulos de competitividad y liberalización comercial en la región.

La segunda posición es más proteccionista, nacionalista y autárquica, donde el debate político, económico, social y cultural en relación con la globalización y sus efectos sociales se sustenta en el dilema “concentración o equidad”. Esta tendencia cuestiona frontalmente la tesis comercial. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes tanto desde el punto de vista económico, como también desde la perspectiva política y hasta ética. Sus tesis forman parte de una “lucha de ideas” que no se reduce a una integración alternativa, sino que cuestiona al neoliberalismo y al existente orden mundial unipolar. De igual manera señalan la necesaria incorporación de la sociedad civil a los procesos de toma de decisiones como premisa necesaria para la existencia de Estados más democráticos. En esta nueva construcción del concepto de democracia se requiere del aporte de todos los agentes sociales cimentando el concepto de contenido y de proyección universal, porque la globalización económica puede abrir espacio a una globalización política y ética, sobre la que se asiente un mundo más justo y más humano.

Ambas aproximaciones se sustentan en temas alrededor de los cuales giró el enfrentamiento teórico sobre el desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX y que aparecen en la actualidad desbordados por el surgimiento de los nuevos problemas, relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de libertad, democracia, el desarrollo humano sostenible, la importancia de la participación ciudadana, la crisis financiera global y el cambio climático.

La ingobernabilidad regional muestra claramente la necesidad de Estados con más capacidades. Esto abre un nuevo debate, volver a un Estado “productor” desde la energía, la agricultura, la banca y otros como lo proponen los países del bloque ALBA, o fortalecer al Estado “regulador” con capacidades de fiscalización de los principales actores del mercado, estabilidad económica aunada a un crecimiento sostenido, y políticas públicas en lo económico y lo social enfocadas al bienestar de las mayorías y al fortalecimiento y desarrollo de la clase media, como son los casos de Costa Rica, Chile, Brasil y México.

Este artículo versa sobre los procesos de integración, la sobreoferta de propuestas que existen, sus distintas orientaciones y las implicaciones de esta di-

versidad de ofertas. Primero, analizaremos la visión que se maneja desde las Ciencias Sociales sobre los procesos de integración. Es decir, los puntos comunes entre los distintos investigadores(as) de diversas disciplinas que se abocan a este tema. Seguidamente, describiremos en qué consiste la sobreoferta de propuestas y los distintos procesos de integración que existen en la actualidad. Por último, analizaremos las diferentes orientaciones ideológicas de las propuestas de integración y las pugnas por el liderazgo regional.

Los procesos de integración: visiones desde las Ciencias Sociales

En América Latina y el Caribe priva una retórica integracionista. La mayoría de los y las Jefes de Estado, académicos (as) y miembros de diversas organizaciones de la sociedad civil señalan que si la región pretende incidir en los procesos de toma de decisión a nivel internacional, debe hacerlo de manera conjunta. Los países reconocen que por sí solos no son capaces de dar respuesta a los desafíos del mundo globalizado como son el crimen organizado transnacional, las pandemias como el VIH/SIDA y más recientemente la influenza AH1N1, el cambio climático y las crisis financiera, alimentaria y energética, por mencionar solo tres. El problema es que esa retórica integracionista se ha mantenido sólo en el discurso y no ha logrado manifestarse con efectividad en la práctica.

Desde el punto de vista teórico-conceptual, Grace Jaramillo afirma que el tema de la integración gira en torno a dos grandes paradigmas: el paradigma estructural y el paradigma liberal. Según el primero, la integración es un medio para consolidar un proceso de regionalismo profundo con estructuras institucionales que reduzcan el costo de transacciones y aceleren el proceso de desarrollo de los países miembros. La integración es un proceso planificado por parte de los agentes estatales y apoyado por los agentes empresariales como parte de una estrategia de inserción privilegiada en la economía política internacional²⁰⁸. En cambio, el paradigma liberal considera la integración como una etapa más de un proceso comercial que empieza con la reducción arancelaria, la búsqueda de un mercado común, de una unión aduanera para

208 Jaramillo, Grace (2008) “Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo.” En: Jaramillo, Grace. Comp. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, p. 16.

luego generar procesos de complementación económica, política y social. En este escenario tanto el mercado como los Estados-nación responden a una demanda de integración que ha sido impulsada ya sea por un proceso de regionalización natural o por incentivos causados por el impulso de crecimiento de la demanda agregada de los países y por condiciones socio-económicas causadas por la cercanía geográfica²⁰⁹.

A pesar de ello, la misma autora admite que el abordaje del tema de los procesos de integración “es más bien ecléctico y no existe un debate epistemológico sobre el tema, desde ninguna corriente teórica contemporánea. Los estudios sobre integración parten generalmente desde el enfoque de la interdependencia y la economía política internacional.”²¹⁰ Por esta razón, más allá de abordar postulados teórico-metodológicos, hemos optado por exponer las visiones que comparten los distintos académicos en torno al estado de los procesos de integración en la actualidad. Desde las Ciencias Sociales, los distintos académicos comparten visiones que parecen exponer la crónica de una crisis anunciada.

Una gran parte de los investigadores(as) concuerdan con lo señalado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como las cinco principales debilidades de los procesos de integración: 1) Ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; 2) Normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales; 3) Carencia de una efectiva institucionalidad comunitaria; 4) Ausencia de coordinación macroeconómica; y 5) Trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración²¹¹. Cabe señalar que el eje transversal que pareciera atravesar las debilidades señaladas por CEPAL viene a ser la falta de voluntad política de llevar a cabo acciones dirigidas a buscar espacios comunitarios.

La falta de voluntad política se expresa principalmente a través de la negativa de los gobernantes a ceder soberanía a entes supranacionales. Según la concepción tradicional de soberanía, ésta la ejerce un gobierno dentro de los límites territoriales del Estado-Nación. La obediencia y sometimiento a marcos supranacionales de regulación es visto como una pérdida de soberanía.

209 Ibid., p. 17.

210 Ibid., p. 15.

211 Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2008) “Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe”. En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, España, p. 253.

Además, no se ha logrado superar la tendencia a colocar los intereses nacionales sobre los intereses regionales, lo que dificulta avanzar en los procesos de integración.

Esta poca voluntad política la expone Francisco Rojas Aravena al señalar que “en el caso latinoamericano, constamos una tendencia acumulativa que da a la integración un peso cada vez mayor. Los líderes de la región destacan su conveniencia e importancia y marcan un derrotero por medio de declaraciones y compromisos. Sin embargo, también se producen retrocesos y los procesos se estancan, como consecuencias de conflictos y del retaceo de la voluntad política. Esto último se expresa en la falta de recursos humanos, materiales y la dilatación en el tiempo al implementar los compromisos, lo que genera frustración y nuevas dificultades para avanzar.”²¹²

La mayoría de autores coincide en que una de las principales manifestaciones de la falta de voluntad política es la falta de una institucionalidad fuerte en los procesos de integración. Según Rodrigo Borja, “la integración supone la creación de autoridades comunitarias con poder para legislar, imponer el cumplimiento de los acuerdos entre los países, dirimir los conflictos que surjan entre ellos y, en general, conducir el proceso integrador. En otras palabras, implica erigir un poder vinculatorio sobre los países miembros. Pero esto suscita un problema de soberanía”²¹³.

Todavía en América Latina no se ha aceptado la idea de establecer una auténtica Secretaría Regional con funcionarios civiles que no representen a sus propios países. Por lo tanto, se carece de una estructura supranacional con suficientes recursos y capacidad de coerción para incidir en la formulación de políticas regionales y nacionales. La falta de esta institucionalidad se traduce en dos grandes problemas. Por un lado, no hay una forma eficaz de velar por

212 Rojas Aravena, Francisco (2008) “América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos.” En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador /Fundación Carolina, Quito, Ecuador, p. 41.

213 Borja, Rodrigo (2008) “La integración: instrumento del desarrollo humano.” En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador /Fundación Carolina, Quito, Ecuador, p. 90.

el cumplimiento de los acuerdos tomados en las reuniones. Por otro lado, no hay mecanismos efectivos de resolución de conflictos.

Ante la falta de una institucionalidad fuerte, la mayor parte de los procesos de integración continúan siendo impulsados por los procesos de Cumbres Presidenciales. Según Francisco Rojas Aravena, la Diplomacia de Cumbres es la forma privilegiada que ha adoptado el multilateralismo del siglo XXI²¹⁴. Esta diplomacia se constituye en un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los mandatarios(as) por lo que ha cumplido un importante rol con respecto al diálogo político. Entre sus aspectos positivos están que crean un clima de confianza, fortalecen la necesidad de concordar políticas, fijan prioridades y fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral. Sin embargo, el autor también señala algunos efectos negativos como el que poseen bajo grado de coordinación, no existe seguimiento y monitoreo efectivo de los compromisos y que el exceso de iniciativas llevan a la dispersión en la práctica y consecuentemente a un bajo cumplimiento de los objetivos²¹⁵.

Aunado a lo anterior, Fernando Rueda establece que “aunque este compromiso político de alto nivel haya sido decisivo en los primeros años, un proceso de integración continuado no puede depender exclusivamente de la voluntad política de los gobiernos involucrados, que está muy condicionada por las coyunturas políticas específicas de cada país miembro. Se requieren las instituciones supranacionales permanentes con capacidad decisoria para suprimir con rapidez los obstáculos que surjan en el camino hacia una mayor integración.”²¹⁶

Las investigaciones señalan las asimetrías como otro de los grandes obstáculos a los procesos de integración. En este sentido, Eduardo Frei Ruiz-Tagle señala que no existe una única América Latina, “la diversidad es la tónica, tanto en tamaño, estructura económica, niveles de desarrollo, institucionalidad pública, visiones políticas, formas de insertarse en el mundo, e incluso maneras

214 Rojas Aravena, Francisco (2009) “Diplomacia de Cumbres e integración regional.” En: Jarque, Carlos M; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Secretaría General Ibero-Americana (SEGIB), Madrid, España.

215 *Ibíd.*, p. 5.

216 Rueda Junquera, Fernando (2008) “Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe”. En: De Lombaerde, Philippe; Kochi, Shigeru y Briceño Ruiz, José. Eds. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Fundación Carolina/ Siglo XXI, Madrid, España, pp. 63-64.

distintas de entender la integración.”²¹⁷ Actualmente una de las mayores asimetrías reside en este último punto: las distintas maneras de entender la integración. Los procesos difieren en su orientación ideológica y en los fines que persiguen. Algunos países equiparan los procesos de integración con procesos de carácter económico-comercial y privilegian la firma de tratados comerciales. Por otro lado, están los países que defienden el llamado “socialismo del siglo XXI”, a los que se les ha calificado como gobiernos de “izquierda”. En este punto profundizaremos más adelante.

Las asimetrías señaladas vienen a dificultar encontrar caminos para la convergencia. En relación con este punto, Enrique García asevera que “es imposible pretender que los sistemas de integración sean de una sola corriente ideológica. Lo que hay que buscar son los puntos de convergencia, construir sobre esa base y saber administrar las divergencias”²¹⁸. Por su parte, Felipe González propone que “más que grandes construcciones ideológicas debemos propiciar acciones que faciliten la integración regional con acciones prácticas como (...) posición común en el Grupo de los 20, carreteras y oleoductos internacionales, incremento del comercio con reglas acordadas incluso respetando ciertas asimetrías, etcétera”²¹⁹.

En la práctica, los obstáculos señalados se manifiestan en la dificultad de que América Latina se constituya en una región con una única voz. Una amplia mayoría de investigadores coinciden en aceptar que hay varias “Latinoamérica”, donde las diversas iniciativas que se han impulsado y desarrollado en los últimos años no han logrado consolidarse más allá del discurso y las buenas intenciones de servir de cauce regional para el conjunto latinoamericano. Uno de los debates presentes en la región es el referido a si las propuestas deben

217 Frei-Ruiz Tagle, Eduardo (2008) “Nuevos escenarios y nuevos temas de la integración.” En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, España, p. 114.

218 García, Enrique (2008) “La integración latinoamericana en el escenario global.” En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador /Fundación Carolina, Quito, Ecuador, p. 40.

219 González, Felipe (2009) “América Latina: La crisis y el futuro.” En: González, Felipe. Edit. *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*. Fundación Carolina /Siglo XXI, Madrid, España, p. XXVI.

ser únicas para todos los países o, si por el contrario, debería reconocerse la existencia de varias Américas Latinas cada vez más separadas.

De manera similar, Enrique Iglesias se pregunta si “¿Nos vamos a integrar uno por uno en el escenario internacional o lo hacemos juntos, en bloque? ¿Nos integramos después de profundizar en nuestra propia integración regional o no quemamos esa etapa?”²²⁰ En la práctica, la falta de una voz común se ha manifestado en una sobreoferta de propuestas de integración, cada una con fines y orientaciones diversas.

Sobreoferta de procesos debilita la integración

Los procesos de integración regional han pasado por distintas etapas de expansión y crisis sujetas a los cambios en las estrategias de desarrollo, así como a los estímulos definidos por coyunturas internacionales. Haciendo un poco de historia, cabe recordar por ejemplo, que la crisis de los procesos de integración de la década de los ochenta no se puede explicar sin el fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la “década perdida” generada por la crisis de la deuda externa. De igual manera, tampoco se puede explicar la reactivación de los procesos de integración en la década de los noventa sin la coyuntura internacional favorable y la afluencia de capitales del exterior que contribuyeron en gran medida a la estabilidad macroeconómica y a la recuperación de las economías regionales.

En el último quinquenio estos procesos muestran importantes debilidades como fueron las rupturas en la Comunidad Andina (CAN) y la disolución del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), el estancamiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la falta de consensos para negociar desde una perspectiva compartida con actores de fuera de la región, además de la aparición y mantenimiento de contenciosos entre los países que se resuelven en tribunales internacionales. Todo lo cual detienen los procesos e incluso llega a amenazar la paz regional.

220 Iglesias, Enrique (2008) “América Latina: integración comercial, complementariedad productiva y cooperación.” En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador / Fundación Carolina, Quito, Ecuador, p. 32.

No obstante lo anterior, también en este periodo se consolidaron nuevos procesos regionales que compiten entre ellos por la supremacía en sus respectivas subregiones. Es decir, existe un conjunto importante de propuestas que no logran consolidar un apoyo consistente que les permita transformarse en alternativa que oriente con dimensiones, perspectivas y proyecciones estratégicas para cada región y, menos aún, para el conjunto de América Latina.

El siglo XXI recibe a la región latinoamericana y caribeña enlazada a través de una multiplicidad de acuerdos bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricos y globales. Esta sobreoferta de propuestas posee tres consecuencias negativas que debilitan los procesos de integración: 1) Generan una alta demanda en las agendas de los y las Jefes de Estado y de Gobierno, los cuales deben prever reuniones, en el contexto de la Diplomacia de Cumbres, en la práctica cada tres meses; 2) La sobreoferta produce una importante y sostenida falta de coordinación; y 3) El conjunto de propuestas posee una débil estructural institucional.²²¹

El actual mapa político latinoamericano genera procesos simultáneos que tienden tanto a la integración como a la fragmentación. Ello se expresa por un lado en la gran cantidad de iniciativas y propuestas de integración de carácter subregional, mientras que por otro lado, las tensiones que fragmentan se expresan en visiones y propuestas políticas diferentes en algunos países de la región. Colombia y Venezuela ejemplifican con claridad los extremos de estas orientaciones.

Cuatro grandes procesos caracterizan las principales apuestas de compactación comercial y de integración en la región. Ellos son: el Proyecto Mesoamérica, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La cuarta iniciativa es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, pero aún no se ha creado el tratado constitutivo. A estas iniciativas debemos recordar otra de carácter hemisférico que quedó frustrada: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños fue una iniciativa del presidente de México al finalizar la I Cumbre de América Latina y el Ca-

221 Rojas Aravena, Francisco (2008) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación. IV Informe del Secretario General de la FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, p. 11. También disponible en: www.flacso.org

ribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Esta Cumbre fue convocada por Brasil y se realizó en Salvador de Bahía, Brasil entre el 15 y 17 de diciembre de 2008. La CALC contó con una membresía casi plena, pues participaron 33 países de América Latina. Posteriormente, la coincidencia en la culminación de su ejercicio como Secretario Pro Tempore del Grupo de Río 2008-2010 y del compromiso de México de hospedar la II CALC, permitieron que el Presidente Felipe Calderón celebrara ambos eventos de manera conjunta en la *Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe* el 22 y 23 de febrero de 2010 en la Riviera Maya, México. Sin embargo, en la Cumbre de la Unidad no se avanzó en la constitución de la iniciativa ni se han dado pasos para su institucionalización. Se espera que el esfuerzo continúe en las Cumbres de CALC en Venezuela en 2011 y en la del Grupo de Río en Chile en 2012²²².

¿Será esta iniciativa exitosa en acabar o disminuir con los problemas de la sobreoferta de propuestas o será simplemente otra iniciativa que añada más presión a la Diplomacia de Cumbres? Todavía es prematuro responder a esta interrogante, pero Francisco Rojas Aravena apunta a unos potenciales alcances y limitaciones de la iniciativa.

El primero de los aspectos positivos sería que la Comunidad de Estados podría disminuir los encuentros de los mandatarios racionalizando su agenda internacional. Segundo, la creación de la comunidad reflejaría más que nunca el compromiso político serio de la región de construir una agenda común y tener mayor peso en el escenario internacional. Tercero, la creación de un foro solamente latinoamericano de mayor importancia podría eliminar o disminuir el tono fuertemente ideológico que se le imprime a las Cumbres hemisféricas, donde muchas de las discusiones se centran en atacar las acciones anti o pro imperialistas, o bien antiglobalización²²³.

222 Zabalgoitia, José Antonio (2010) “El Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad: la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.” Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010 y Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, *Declaración de la Cumbre de la Unidad*. Riviera Maya, México, 22-23 de febrero de 2010.

223 Rojas Aravena, Francisco. “Unión Latinoamericana y Caribeña: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?”. En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 10. No. 3. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México DF, México, pp. 28-29.

En relación con las limitaciones, primero, el constituirse sobre la base del Grupo de Río, iniciativa que busca la concertación política, implica un riesgo. La nueva Comunidad involucra aspectos que van más allá de lo político por lo que podría diluir el componente político que ha sido tan efectivo en el Grupo. Segundo, la dispersión de acciones y el no cumplimiento de los compromisos resultan previsibles al ser una iniciativa que involucraría países con intereses distintos y diferentes capacidades de respuesta e implementación. Finalmente, aunque la voluntad política es manifiesta, existen diferencias ideológicas entre los países, además de viejas disputas, dificultando la toma de decisiones.²²⁴

A las iniciativas de carácter regional más amplio se superponen la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones a través de sus propios procesos de integración: la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la CAN y el MERCOSUR y otras de carácter funcional especializadas en la cooperación como la organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Sin tomar en cuenta la anunciada Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños, la única iniciativa actual de carácter regional, que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que, más allá de sus altos y bajos históricos, posee importantes contenidos para continuar desarrollándose como polo de atracción para el conjunto de la región, viene a ser el Grupo de Río.

El Cuadro 1 muestra una síntesis de las iniciativas de integración, así como el Cuadro 2 muestra la institucionalidad de los procesos de integración.

224 Ibíd., 29-30.

Cuadro 1
CUADRO RESUMEN: América Latina y el Caribe: principales procesos de integración

Nombre y fecha de creación	Principios que orientan la iniciativa y objetivos	Estados miembros
Proyecto Mesoamérica Inicialmente Plan Puebla Panamá Fecha de creación: 2001	Se creó a partir del 15 de junio de 2001 en la ciudad de San Salvador, El Salvador y dentro del marco de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. El objetivo inicial era servir como instrumento impulsor del desarrollo y la integración regionales y con objeto de profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional, así como contribuir al crecimiento económico sostenido y a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. A partir de junio de 2008 en la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, pasa a denominarse Proyecto Mesoamérica. A diferencia de la primera etapa, en la cual los proyectos contribuyeron sustancialmente a la integración física y al desarrollo regional mediante importantes avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, actualmente también incorpora proyectos de alto impacto social en áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda.	Abarca desde el Sur de México hasta Colombia.
Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) Fecha de creación: 2004	Desde el 2001 el presidente Hugo Chávez anunció la creación del ALBA, pero el tratado constitutivo se firmó en diciembre de 2004. Fue propuesta como una alternativa de integración cuya base es la auto-determinación y la soberanía de los pueblos, al mismo tiempo que buscan contrarrestar las medidas de política económica propuestas e implementadas en las dos últimas décadas del siglo XX por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y consideran que se deben resolver las asimetrías de la región para consolidar los procesos de integración. La propuesta se basa en tres principios básicos: 1) Oposición a las reformas de libre mercado; 2) No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica; y 3) Armonizar la relación Estado-mercado.	Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y Venezuela. Honduras fue parte del ALBA, pero el Congreso Nacional ratificó su salida el 12 de enero de 2010.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) Fecha de creación: 1991	Esta propuesta se creó en marzo de 1991 por medio del Tratado de Asunción. La idea era la creación de un mercado único que generara un mayor crecimiento económico de los Estados partes. Sus propósitos son: 1) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; 2) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; 3) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes; y 4) La armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Al inicio su inspiración fue esencialmente económica-comercial, pero ahora también busca la consolidación de la esfera social, por lo que en 2007 se creó el Instituto Social de MERCOSUR, institución que tiene el fin de aportar a la superación de las asimetrías, colaborar en el diseño de políticas sociales regionales, sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales, recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay. Estados asociados: Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia. Venezuela está en proceso de incorporación.
Comunidad Andina de las Naciones (CAN) Fecha de creación: 1969	El 26 de mayo de 1969 surge la CAN, inicialmente denominada Pacto Andino. Sus objetivos son: 1) Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; 2) Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; 3) Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; 4) Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los miembros en el contexto económico internacional; 5) Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros; y 6) Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estados asociados: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Inicialmente Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) Fecha de creación: 2004	En 2004 las cancillerías sudamericanas lograron acordar la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones como un bloque subregional único con el fin de enfrentar los efectos de la globalización. En 2007 se tomó la decisión de cambiar el nombre a esta iniciativa, por lo que pasaría a llamarse en adelante Unión de Naciones Suramericanas. UNASUR busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y avances de los procesos del MERCOSUR y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana, Surinam y Venezuela. El objetivo es favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral en América del Sur.	Países de MERCOSUR, países de la CAN y Chile, Guyana, Surinam y Venezuela

Sistema de Integración Centro-americana (SICA) Fecha de creación: 1991	Fue creado el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa. Su objetivo fundamental es la consolidación de la integración de Centroamérica para constituir en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos. Entre los propósitos principales del SICA están: consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones; concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas; lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos; fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional; reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región en el ámbito internacional; promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Estado asociado: República Dominicana
Comunidad del Caribe (CARICOM) Fecha de creación: 1973	Fue establecida por medio del Tratado de Chaguaramas firmado por Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago el 1 de agosto de 1973. Su creación tiene el antecedente en lo que 15 años atrás se había denominado la Federación de las Indias Occidentales Británicas en 1958 (British West Indies Federation), cuya existencia fue hasta 1962. Posteriormente crearon la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA por sus siglas en inglés). En 1972 en la VII Cumbre de CARIFTA, los Jefes de Estado optaron por transformar dicha iniciativa en un mercado Común y establecer la Comunidad del Caribe. Los principales objetivos son: mejorar los estándares de vida y de trabajo de sus poblaciones; crecimiento económico sostenido, acelerado y coordinado; la expansión de las relaciones comerciales y económicas con terceros Estados; fortalecimiento de la competitividad internacional; mayor coordinación entre las políticas económica y exterior de los países miembros y el fortalecimiento de la cooperación.	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Estados asociados: Anguila, Bermuda, las Islas Virgenes Británicas, las Islas Caimán, y las islas Turcas y Caicos.
Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) Fecha de creación: 1978	El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue suscrito el 3 de julio de 1978 en Brasilia. Buscan realizar esfuerzos para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos y promover la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios. Este tratado fue inusual principalmente porque: a) en lugar de vincular países, coordina acciones sobre una región compartida por estos; b) expresó un fuerte compromiso con la conservación de la riqueza natural amazónica en un momento en que el tema ambiental no tenía la importancia que tiene en la actualidad. Desde 2004 se aprobó el Plan Estratégico de la OTCA 2004-2012, cuyos 4 ejes principales son: 1) Conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables; 2) Gestión del conocimiento e intercambio tecnológico; 3) Integración y competitividad regional; y 4) Fortalecimiento institucional	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela

Asociación de Estados del Caribe (AEC) Fecha de creación: 1994	Creada en 1994 y se planteó tres objetivos a) Maximizar el comercio regional, b) Optimizar las negociaciones entre las regiones y c) Caminar hacia varias formas de cooperación. Al inicio estaba definido como un organismo de consulta, concertación y cooperación, pero luego pasó además a tener el propósito de identificar y promover la instrumentación de políticas y programas orientados a fortalecer la cooperación en las áreas del comercio, el turismo sostenible, el transporte y los desastres naturales con el objetivo de promover un espacio económico ampliado para el comercio, la inversión y el desarrollo sostenible de la región del Gran Caribe. En la actualidad, también cumple con el propósito de apoyar sin intervenir a los otros mecanismos de integración de los cuales forman parte los Estados miembros. Busca la reducción de los obstáculos más comunes a la integración a través de la cooperación y la concertación. Sus ejes temáticos son: el desarrollo del comercio y de las relaciones económicas externas, el turismo sustentable, el transporte y los desastres naturales.	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela. Estados asociados: Aruba, Francia, las Antillas Neerlandesas y las Islas Turcas y Caicos.
Grupo de Río Fecha de creación: 1986	Esta iniciativa surgió el 18 de diciembre de 1986 con el fin de crear un mecanismo permanente de consulta y concertación política por medio de la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas que afectan intereses de los países miembros. En lo esencial el Grupo proponía soluciones latinoamericanas a problemas latinoamericanos. Sus objetivos son: ampliar y sistematizar la cooperación política entre nuestros gobiernos, examinar cuestiones internacionales que sean de interés para los gobiernos, proponer soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región e impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina. Sus ejes temáticos son: el fortalecimiento de la democracia, respeto a los Derechos Humanos, fortalecimiento del multilateralismo, desarrollo sostenible, cooperación internacional y prevención y atención de desastres naturales, tecnologías de la información y comunicaciones, lucha contra la pobreza y el hambre y financiación para el desarrollo. Su logro más significativo ha sido el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal sobre la base de soluciones propias a los problemas de la región.	Única iniciativa que engloba todos los países de América Latina y el Caribe

NUEVO MECANISMO CANISMO Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	Mecanismo promovido por México desde el cierre de la I Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Los mandatarios acordaron su creación en la <i>Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe</i> el 22 y 23 de febrero de 2010 en la Riviera Maya, México. Esta última fue llevada a cabo en el marco de la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo y en la XXI Cumbre del Grupo de Río. En la <i>Declaración de la Cumbre de Unidad</i> los mandatarios reafirmaron su convicción de avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y el Caribe, subrayaron la necesidad de contar con un espacio regional propio que consolide y proyecte la identidad latinoamericana y caribeña con base en valores comunes y acordaron constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños sobre la base del Grupo de Río y de la CALC.	Se espera que la iniciativa englobe a todos los países de América Latina y el Caribe
En 2010 los mandatarios acordaron su creación, pero todavía no existe el tratado de constitución	Acordaron que la Comunidad trabajará sobre la base de solidaridad, inclusión social, equidad e igualdad de oportunidades, complementariedad, flexibilidad, participación voluntaria, pluralidad y diversidad. Además, estará basada en los valores de respeto al derecho internacional, igualdad soberana de los Estados, no uso ni amenaza del uso de fuerza, democracia, respeto a los derechos humanos, respeto al medio ambiente, cooperación internacional para el desarrollo sustentable, unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe y un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales.	

Fuente: Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, *Declaración de la Cumbre de la Unidad*. Riviera Maya, México, 22-23 de febrero de 2010; FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: Grupo de Río*; *Dossier: ALBA*; *Dossier: Asociación de Estados del Caribe (AEC)*; *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones*; *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*; *Dossier: Plan Puebla Panamá*. Los Dossier forman parte de la serie *Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO, San José, Costa Rica. Disponibles en: www.flacso.org, y páginas oficiales de las iniciativas de integración.

Cuadro 2
América Latina: Instituciones de algunos esquemas de integración

Esquema de Integración	Institucionalidad
Proyecto Mesoamérica (9 países)	Cumbre de Presidentes Reunión de Cancilleres y Comisionados Comisión Ejecutiva Dirección Ejecutiva Grupo Técnico Interinstitucional Oficinas Nacionales
ALBA (8 países)	Consejo de Presidentes del ALBA-TCP Coordinación Permanente del ALBA Secretaría Ejecutiva Comisión Política Consejo Ministerial Político Consejo Ministerial de Complementación Económica Consejo Ministerial para los Programas Sociales Consejo Ministerial de Mujeres del ALBA-TCP Consejo de Movimientos Sociales
SICA (7 países miembros y 1 país asociado)	Cumbre de Presidentes Reunión de Vicepresidentes Consejo de Ministros Comité Ejecutivo Secretaría General Parlamento Centroamericano Corte Centroamericana de Justicia Comité Consultivo
CARICOM (15 países miembros y 5 asociados)	Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Consejo de Ministros de la Comunidad Consejo para el Desarrollo Económico y Comercial Consejo para las Relaciones Exteriores y de la Comunidad Consejo para la Planificación Financiera Consejo para el Desarrollo Humano y Social Consejo para la Seguridad nacional y la aplicación de la ley Comité de Asuntos Legales Comité de Presupuesto Comité de Directores del Banco Central Secretaría General

UNASUR (12 países)	Consejo de Jefes y Jefas de Estado Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores Consejo de Delegados y Delegadas Secretaría General
Comunidad Andina (4 países miembros y 5 asociados)	Consejo Presidencial Andino Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores Comisión de la Comunidad Andina Secretaría General de la Comunidad Andina Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina Parlamento Andino
MERCOSUR (4 países miembros y 5 asociados)	Cumbre de Jefes de Estado Consejo del Mercado Común Grupo Mercado Común Comisión de Comercio del MERCOSUR Parlamento del MERCOSUR Foro Consultivo Económico y Social Tribunal Administrativo y Laboral del MERCOSUR Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho Secretaría del MERCOSUR
Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (8 países)	Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores Consejo de Cooperación Amazónica Comisiones Especiales de la Amazonía Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica Secretaría Permanente
Asociación de Estados del Caribe (AEC) (25 países miembros y 4 asociados)	Consejo de Ministros Secretaría General
Grupo de Río (24 países)	No cuenta con una estructura institucional formal permanente. Es un mecanismo flexible e informal en su funcionamiento. Secretaría Pro-tempore Troika del Grupo de Río Cumbre de Jefes de Estado Cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores Coordinadores Nacionales

Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños (Todos los países de América Latina y el Caribe)	Todavía no se ha firmado el tratado constitutivo por lo que no se han creado sus instituciones.

Fuente: FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: Grupo de Río; Dossier: ALBA; Dossier: Asociación de Estados del Caribe (AEC); Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones; Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA); Dossier: Plan Puebla Panamá.* Los Dossier forman parte de la serie *Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO, San José, Costa Rica. Disponibles en: www.flacso.org. Y páginas oficiales de las iniciativas de integración.

Distintas aproximaciones para la integración

Como se ha venido señalando, en América Latina y el Caribe se expresan distintas propuestas de integración que se superponen unas a otras propiciando, en algunos casos, mayor integración -en especial aquellos relacionados con temas comerciales- y, en otros, generando tensiones que fragmentan aún más a la región con visiones y propuestas político-ideológicas disímiles. Analizar las causas y efectos de por qué los Estados latinoamericanos y caribeños escogen relacionarse a través de la cooperación o del conflicto, las consecuencias que esas decisiones acarrearán para la región y la superación de las diferencias ideológicas y de intereses entre los países, son condiciones necesarias para visualizar puntos de convergencia que lleven a plantearse una agenda común de desarrollo regional.

Con el surgimiento de nuevos actores políticos que promueven a lo interno de sus países reformas constitucionales como son los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, y propician un modelo alternativo de desarrollo conocido como “socialismo del siglo XXI” se ha generado un ambiente más de conflicto que de consenso en la región. El modelo alternativo de integración que proponen desde el ALBA, plantea una mayor confrontación con los Estados Unidos por un lado, mientras que por otro busca crear una gran alianza antiimperialista fomentando vínculos regionales y extra regionales con países como Rusia, Irán y China. Esto ha creado una mayor fragmentación en las iniciativas de integración, en especial los casos sudamericanos de CAN y

UNASUR, donde Bolivia, Ecuador y Venezuela conforman un bloque. De igual manera se han generado crecientes tensiones de estos tres países con su vecino Colombia, incluso al punto de que en julio de 2010 el presidente Hugo Chávez anunció que rompería las relaciones diplomáticas con el gobierno colombiano.

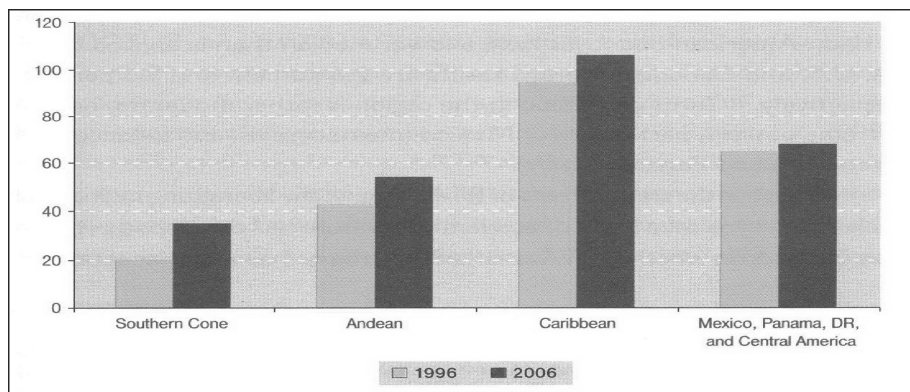
La constante intervención del Presidente Chávez en asuntos internos de otros países, así como sus problemas con el gobierno colombiano, ha dificultado la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, a pesar de que los otros países reconocen su importancia comercial. Aunque en diciembre de 2009 el senado brasileño finalmente aprobó su incorporación (con 35 votos a favor y 27 en contra), sumándose a Argentina y Uruguay, Paraguay aún no lo ha hecho.

Si bien la propensión a la integración es algo manifiesto, las dificultades para dar un salto cualitativo dejan a la región con menos oportunidades para afrontar problemas comunes. Con más dificultades para hacer frente de manera asociada a la comunidad de desafíos regionales y globales en ámbitos como la pobreza, la inequidad, la inseguridad, el cambio climático, las pandemias y otras amenazas emergentes. Se le dificulta a ALC hacer frente a una inserción internacional que permita alcanzar un mejor desarrollo para sus poblaciones.

Como señalaba al inicio del artículo, las discusiones sobre las diferentes opciones de integración se han concentrado en dos principales tendencias. La primera enfatiza, de manera más técnica, que la globalización es un hecho irremediable donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los países sobre cualquier otro objetivo y que el instrumento esencial para conseguirla son los TLCs. Esta ha sido una postura heredada del Consenso de Washington. La incidencia de esta postura se muestra en el Gráfico 1. En este se indica el aumento en la apertura comercial de distintas subregiones entre 1996 y 2006. En el Gráfico se observa que las subregiones del Caribe, Centroamérica y México presentan, en promedio, una mayor apertura comercial que los países de Suramérica.

Gráfico 1

**La apertura del comercio en América Latina en 1996 y 2006,
los promedios regionales (Comercio como % del PIB)**



Fuente: Estevadeordal, Antonio, Suominen, Kati, et.al. (2009) *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas. Special Report on Integration and Trade*. BID, Nueva York, Estados Unidos, p. 35.

En cambio, la segunda posición ha sido la de cuestionar de manera frontal la tesis comercial. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes tanto desde el punto de vista económico, como también desde la perspectiva política y hasta ética. Señalan la necesaria incorporación de la sociedad civil a los procesos de toma de decisión²²⁵. Los 8 países miembros del ALBA (Cuba, Venezuela, Bolivia, Dominica, Nicaragua, Ecuador, San Vincent y las Granadinas y Antigua y Barbuda), así como otros países cercanos al “socialismo del siglo XXI” (Paraguay y Argentina) se aproximan más a esta última postura.

225 Altmann, Josette (2008) “América Latina: ¿una región dividida o integrada?”. En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador /Fundación Carolina, Quito, Ecuador, p. 118.

La integración es una responsabilidad compartida donde se deben sumar esfuerzos nacionales para establecer un espacio regional que genere un sentido comunitario, a la vez que aumente la capacidad de los países de satisfacer las necesidades y ampliar las oportunidades de bienestar de su ciudadanía. Producir de manera gradual acercamientos y cooperación entre las naciones latinoamericanas y caribeñas permitirá transformar el proceso de integración regional en instrumento esencial para el desarrollo humano sustentable.

La “humanización” del concepto de desarrollo trajo consigo múltiples debates académicos que lograron rupturas importantes con anteriores formas de gobernar y de generar políticas públicas para combatir la pobreza y la inequidad. El concepto de desarrollo humano sostenible vino a añadir a la dimensión económica otras como la social, la política, la jurídica, la ética y la ecológica.²²⁶

Actualmente el énfasis está puesto en la necesidad de lograr de manera complementaria el desarrollo económico, el crecimiento y la productividad con el desarrollo social, la distribución de la riqueza y un mercado laboral con justicia social. En otras palabras, la generación de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos, donde el concepto de cohesión social surge como noción integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como la mera satisfacción de las necesidades básicas y materiales, y toma en cuenta los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos en cada sociedad.

Las reformas económicas implantadas en la región durante los años 80 y principios de los 90 promovieron desequilibrios en términos de desigualdad, inequidad, falta de oportunidades tanto en sectores pobres como étnicos, y una concentración de la riqueza en ciertos grupos de poder -políticos y empresariales- que han generado un importante descontento. Ello, en parte, es la base de los problemas de gobernanza y convivencia democrática que aqueja a la región, y que a su vez ha hecho más factible el ascenso al poder de nuevos actores políticos.

Por otro lado, Estados Unidos sigue siendo el principal inversor y el destinatario más dinámico para las exportaciones de la mayoría de países de la región latinoamericana.

226 Altmann, Josette (2009) “Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido”. En: Altmann, Josette. Comp. *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Serie Foro, FLACSO-Ecuador. Quito, Ecuador, p.11.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe: Principales Socios Comerciales según subregión

MERCOSUR a) 2008	CAN 2009	MCCA 2008	CARICOM b) 2008	MÉXICO 2009	CHILE 2009
Unión Europea (21,9%)	TLCAN (33,0%)	Estados Unidos (31,6%)	Estados Unidos (50,8%)	TLCAN (84,2%)	China (21,3%)
Asia (21,7%)	Unión Europea (14,0%)	MCCA (29,4%)	Unión Europea (15,8%)	América Latina (5,9%)	América Latina (16,2%)
Estados Unidos (15,0%)	CAN, China y Venezuela (7,0% c/u)	Unión Europea (13,2%)	CARICOM (10,0%)	Unión Europea (5,1%)	Unión Europea (14,6%)

a) No incluye Venezuela

b) Incluye sólo el comercio de bienes. La cifra de EE.UU corresponde a datos del 2007

Nota: Los valores presentados en cada caso refieren al porcentaje de exportaciones hacia el país o la región.

Fuente: Elaboración propia con datos de BID/INTAL. Informe MERCOSUR. N°14. Diciembre 2009. En: www.iiadb.org; SIECA. Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana. 2009. En: www.sieca.int; Secretaría de la Comunidad Andina. Compendio de Series Estadísticas de la CAN. Primera Década del 2000. 2010 En: www.comunidadandina.org DIRECON. Informe de Comercio Exterior de Chile Primer Trimestre 2010. En: www.prochile.cl Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Exportación anual por zona geográfica y países. En: www.inegi.gob.mx; Caribbean Community Secretariat Statistics. En: www.caricomstats.org

Así las cosas, los acuerdos o tratados comerciales con dicho socio son una parte importante de las agendas externas de los países de la región, y éstos han ideado una especie de diplomacia comercial, no exenta del tema ideológico en la mayoría de los casos. Profundos debates recorren la región en torno a los Tratados de Libre Comercio que han introducido serios conflictos en algunos de los esquemas subregionales como fue en 2006 la salida de Venezuela de la CAN y la decisión por parte de Uruguay y Paraguay en 2007 de iniciar diálogos con EE.UU sobre posibles tratados comerciales debido a las asimetrías y reducidos beneficios de estos dos países en el MERCOSUR (aunque

posteriormente ninguno de los dos países concretó la firma de un TLC) y las amenazas de Venezuela de retirarse del MERCOSUR –aún sin haber ingresado al mecanismo- manifestando que el enfoque comercial del bloque deja de lado los aspectos sociales.

Algunos países como México (TLCAN), Chile (TLC Chile-EE.UU.), Perú (TLC Perú-EE.UU.) y los países de Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) ya los han firmado y en el caso de Colombia falta la ratificación por parte del Congreso de Estados Unidos.

Por otro lado, las declaraciones del presidente Chávez de crear como alternativa de desarrollo un “socialismo del siglo XXI” en América Latina, por primera vez le ha permitido a Venezuela un liderazgo regional independiente, a la vez que ha tensado aún más las relaciones entre los y las Presidentes y líderes de los diferentes países, y ha creado dificultades para encontrar mecanismos de concertación que permitan ampliar el espacio latinoamericano en el sistema global; en especial, en un momento en donde a pesar de la nueva Administración de Barak Obama, la política exterior de EE.UU se sigue enfocando en otras regiones y prioridades.

El ALBA es una alianza político-ideológica que ha generado una gran cantidad de ofertas, proyectos y propuestas; no obstante lo anterior, aún no genera un espacio integrado, situación que de mantenerse, hará del ALBA una alternativa que fluctuará con los ciclos electorales de la región y las posiciones “antiimperialistas” de las políticas exteriores de los países asociados al mecanismo. El gran desafío que tiene por delante está en poder sumar a su propuesta de integración la misma cantidad de Estados miembros que sí logra sumar en el foro de Petrocaribe, y ser capaz de implementar algunos de los mega proyectos anunciados desde su creación.

Con la suscripción en La Habana, el 30 de abril de 2006, del Tratado Comercial de los Pueblos entre Venezuela y Bolivia -los dos países con mayores reservas energéticas de la región- con Cuba, surgió un elemento que está ideologizando más de la cuenta las relaciones políticas y económicas de la región latinoamericana. Esta es la base del ALBA; una propuesta de integración planteada por el gobierno venezolano en respuesta al ALCA, en diciembre de 2001, en Isla Margarita, donde se expone una visión alternativa a los acuerdos de libre comercio que se fundamenta en tres principios básicos: 1. Oposición a las Reformas de Libre Mercado. 2. No limitar la acción reguladora del

Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-Mercado²²⁷.

La visión del presidente Hugo Chávez sostiene que, si bien los países de América Latina conocen los fundamentos de la integración regional, éstos carecen de una estrategia adecuada para implementarla²²⁸; y que los proyectos de integración regional “deben dejar de servir al imperialismo y a las oligarquías nacionales”²²⁹ para pasar a ser un instrumento del desarrollo económico de los sectores sociales de los pueblos.

En suma, la propuesta del ALBA se orienta en replantear el modelo de integración mediante mecanismos que promuevan el desarrollo económico y social, el combate a la pobreza y la exclusión social para elevar la calidad de vida de los pueblos latinoamericanos. Sus principios rectores encajan dentro del concepto de desarrollo endógeno de los años sesenta, y sus pilares fundamentales se sustentan en lo cultural, lo social, los capitales cognitivos, y lo humano.²³⁰

Otro bloque subregional que merece atención es el SICA. A pesar de que en Centroamérica desde inicios de los años 90 se dio lugar a un proceso de integración fundamentado en mayores inversiones de grupos empresariales regionales y por empresas transnacionales presentes en el área, el proceso de integración política aún no logra constituirse en un instrumento para negociar en bloque y aprovechar las ventajas económicas y políticas que ello implica. Una consecuencia de ello ha sido que la integración económica cobre

227 Chávez, Hugo (2003) Venezuela frente al ALCA: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Principios rectores del ALBA. De la integración neoliberal a la alternativa bolivariana para América Latina. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Venezuela.

228 Malamud, Carlos (2006) *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional*. (1era Parte). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, España, 10 de mayo de 2006.

229 Editorial del *Diario La Razón*, La Paz, Bolivia, 14 de abril de 2006. Disponible en: www.la-razon.com

230 Correa Flores, Rafael. Comp. (2005) *CONSTRUYENDO EL ALBA*. “*Nuestro Norte es el Sur*”. Ediciones del 40° Aniversario del Parlamento Latinoamericano. Secretaría General, Caracas, Venezuela.

“vida propia” a través de lo que CEPAL y el SICA han denominado como “proceso de integración real”.²³¹

Cabe resaltar que un resultado de este tipo de procesos son los Tratados de Libre Comercio entre los países centroamericanos y países extraregionales y países del área, que han incentivado la inversión extranjera y han favorecido el comercio intracentroamericano.

Cuadro 4
Centroamérica: Flujos de Inversión Extranjera Directa 2001-2009/a
(Millones de dólares)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 /b
Costa Rica	451	625	548	733	904	1371	1634	2015	1316
El Salvador	289	496	123	366	398	268	1408	719	562
Guatemala	488	183	218	255	470	552	720	737	543
Honduras	301	269	391	553	599	669	926	901	500
Nicaragua	150	204	201	250	241	287	382	626	434
Panamá	467	99	818	1019	918	2557	1777	2402	1773

- a) Corresponde a la inversión directa en la economía declarante, una vez deducida la inversión directa de residentes de esa economía en el exterior. Incluye reinversión de utilidades.
- b) Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Disponible en: www.eclac.org

A pesar de que el proceso de apertura comercial ha promovido una reestructuración de la oferta exportable, es importante señalar que éste ha venido acompañado de un incremento de las importaciones. Según datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en el 2008 –sólo Centroamérica sin Panamá– las exportaciones fueron alrededor de US \$21 mil millones, mientras que las importaciones fueron aproximadamente US

231 Segovia, Alexander (2005) *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. Fundación Friedrich Ebert, América Central, pp. 31-32.

\$48 mil millones. Estas cifras señalan para la región un déficit comercial de aproximadamente US \$26 mil millones²³².

Cuadro 5
Centroamérica: Comercio intrarregional 2008

Exportaciones	Importaciones
Guatemala: 35%	Honduras: 28%
Costa Rica: 22%	El Salvador: 24%
El Salvador: 22%	Guatemala: 24%
Honduras: 13%	Nicaragua: 15%
Nicaragua: 8%	Costa Rica: 10%

Fuente: SIECA, *Estado de situación de la integración económica Centroamericana 2009*. En: www.sieca.org

Es importante señalar, sin embargo, que este tipo de integración tiene como eje una alta concentración del poder económico, lo que limita el desempeño de la institucionalidad democrática para construir un desarrollo con justicia social. La falta de oportunidades y las pocas alternativas de bienestar de las mayorías centroamericanas, promueve una diáspora hacia otros países en busca de trabajo que genera una remisión importante de dinero hacia los países de origen.

Las remesas se han convertido en una fuente importante de divisas para algunos de los países centroamericanos, donde en los casos de El Salvador y Honduras, el importe de éstas prácticamente dobla el valor de las exportaciones de mercaderías, convirtiéndolas en la principal fuente de divisas para esos dos países. Ello lleva a concluir que el déficit comercial se financia en algunos países, principalmente, exportando seres humanos.

232 SIECA (2009) *Estado de situación de la integración económica Centroamericana 2009*. SIECA, Guatemala. p. 5. En: www.sieca.org

Cuadro 6
América Central: Remesas Recibidas
(Millones de dólares)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% de PIB
Costa Rica	80,25	134,82	306	320	400	520	582	624	2,34
El Salvador	1911	220	2316,3	2548	2830	3316	3695	3788	18,3
Guatemala	584,3	1690	2106	2680,7	2993	3610	4128	4315	12,7
Honduras	460	770	862	1134	1763	2359	2561	2707	21,6
Nicaragua	660	759	787,5	809,55	901	950	960	1056	18,1
Panamá	---	---	220	231	254	292	340	325	1,55

Fuente: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2009). *Recesión global, migraciones y remesas: efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe*. Secretaria Permanente del SELA, Caracas, Venezuela, p. 6. Disponible en: http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2009/05/T023600003460-0 Recesion_global_migracion_y_remesas.pdf

En síntesis, las crisis de los bloques sudamericanos CAN y MERCOSUR, y la misma dinámica del SICA, son muestra de mecanismos de integración que reflejan una gran inoperancia y una falta de voluntad política para poner a funcionar una serie de acuerdos regionales y subregionales. Pero todavía más grave que lo anterior, es el hecho de que los Tratados de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos parecieran haberse superpuesto a la misma institucionalidad de la integración regional en algunos países.

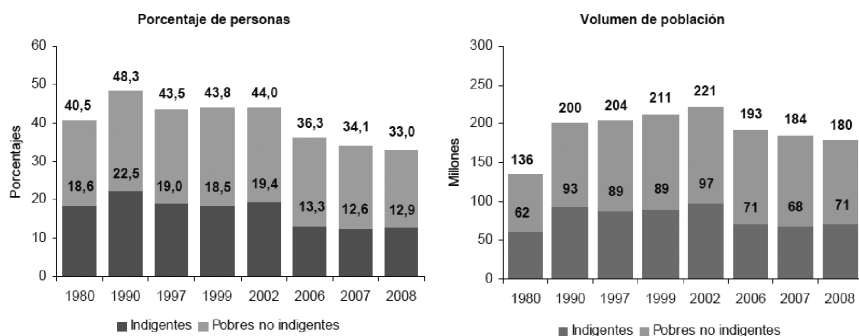
¿Crisis de los modelos de integración o disputa por el liderazgo regional?

El marcado sesgo ideológico que los últimos acontecimientos han tenido en la región expone algunas de las debilidades de los modelos de integración. También, manifiesta que la ola “progresista” que dio inicio con los procesos electorales de finales del 2005 y que continuaron durante el 2006, abrió espacios para cierto tipo de liderazgos y debates sobre los esquemas y propuestas alternativas de integración regional. En 2009 y 2010 tendrá lugar un nuevo ciclo electoral, pero el continuismo de estos nuevos liderazgos no está garantizado.

El 2006 fue un año electoral que cambió el mapa político de América Latina. Al finalizar ese año se realizaron 10 elecciones presidenciales que, en el lapso de 2 años (2005-2007), completó 12 de los 18 países con gobiernos nuevos. Fue un año que también estuvo acompañado por una profunda crisis de credibilidad hacia los partidos políticos, los parlamentos y los alcances de la democracia para dar soluciones relacionadas con la calidad de vida de la ciudadanía y el buen gobierno. La desigualdad en la distribución del ingreso, la exclusión social y la corrupción, en una región tremendamente desconfiada, con índices de pobreza que alcanzan a casi el 35% de la población, hizo posible la emergencia de “nuevos” liderazgos con propuestas que permiten canalizar la protesta y el descontento con nuevas alternativas de gobiernos.

Gráfico 2

América Latina: Evolución de la pobreza e indigencia, 1980-2008
(En términos porcentuales)



Nota: Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2009*. Disponible en: www.eclac.org

Estos rasgos de la dinámica política en la región han movido a que se les quiera etiquetar como de “izquierda” a algunos de los actores políticos, que si bien comparten algunos rasgos comunes, presentan diferencias muy importantes. Las elecciones democráticas de Tabaré Vázquez y recientemente de José Mujica en Uruguay, Michelle Bachelet en Chile, Hugo Chávez en Venezuela, Mauricio Funes en El Salvador, Evo Morales en Bolivia, Cristina Fernández en Argentina, la reelección de Rafael Correa en Ecuador y la reelección

de Luis Inácio Lula da Silva en Brasil no deben ser vistos como un mismo movimiento hacia la izquierda, ni como partes iguales entre sí. Además, la transición en Chile de Bachelet a Sebastián Piñera (candidato de derecha) en 2010 ejemplifica que el giro a la izquierda no necesariamente será sostenido en el tiempo.

Una de las diferencias que se pueden señalar, es la aproximación que cada uno de estos líderes tiene hacia convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países que, al día de hoy, no han logrado conciliar posiciones sobre los Tratados de Libre Comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización.

El fortalecimiento del liderazgo del presidente Chávez en la región ha revivido el debate sobre el populismo latinoamericano. Esto junto con la bonanza del petróleo, abre la posibilidad de que cada vez más países se integren a Petrocaribe.

En los últimos tiempos a la par de los conflictos políticos se producen importantes acuerdos energéticos, que hacen suponer que, de concretarse, reforzarían la integración económica de la región. La necesidad de garantizar el suministro de combustibles a costos aceptables, son elementos de peso para que los países latinoamericanos continúen afinando y mejorando sus procesos de integración energética.

El sector energético se perfila como el área a través de la cual, finalmente, se vertebre a la región. Si en Europa se comenzó con la unión del carbón y del acero, en América Latina la creciente oferta y demanda de energía pueden generar un elemento de cohesión para la región, a pesar de que todavía no se ha logrado avanzar mucho en ello.

Quien lidere los proyectos y opciones energéticas tendrá un mayor protagonismo y un mayor peso político en la región, por lo que no cabe duda de que el presidente Chávez es muy activo en esto. Y aunque cada vez más se agudizan los conflictos políticos entre los países de América Latina, paralelo a ello se producen importantes acuerdos que, de concretarse, reforzarían la integración económica de la región, como son, entre otros, el Gasoducto del Sur que pretende llegar desde Venezuela hasta Argentina, atravesando por Brasil y Bolivia, y el que propone México atravesando Centroamérica hasta Ecuador.

Los hidrocarburos se van convirtiendo en componentes esenciales de un “eje” de integración geopolítica en el que, alrededor de Venezuela, se articulan tres sistemas pensados a partir de la interconexión gasífera: el anillo del sur, el cono andino y el arco del Caribe. Esto conduce a la construcción de alianzas estratégicas a través de la negociación de acuerdos en los que lo energético va acompañado por otros negocios –incluida la compra de armamento con países que como China, India, Rusia, Irán, España y Brasil pueden contribuir con mercados y tecnología a la diversificación de vínculos del sector venezolano de hidrocarburos, a la vez que servir como puntos geopolíticos de apoyo a la política de promoción de la multipolaridad y de freno a la hegemonía estadounidense.

Encontramos así dos concepciones diferentes de la integración energética: en una de ellas pesan decisivamente consideraciones geopolíticas y una definición de los hidrocarburos como recurso estratégico en el más estricto sentido de la seguridad y la defensa regional; la otra está centrada en consideraciones económicas de complementación, y mira a los hidrocarburos como recurso económicamente valioso y estratégicamente útil para construir acuerdos regionales, nacionales y locales a partir de una visión del desarrollo, la integración y la gobernabilidad diferente a la de la primera vertiente.

Reflexiones finales

A manera de conclusión, se pueden señalar una serie de importantes retos y desafíos para la integración y la cohesión social de América Latina. Franquear la etapa de diagnóstico y crítica para pasar a una etapa de propuestas y construcción de alternativas se convierte en un primer desafío. Plantearse una etapa de la integración más pragmática, plural, donde el crecimiento económico se traduzca en desarrollo, y que los Estados estén más presentes, más compensadores y que generen mecanismos de igualación.

Un segundo reto es el referido a las asimetrías entre los países y a lo interno de éstos. Las diferencias existentes en los países de la región hacen de las asimetrías uno de los principales desafíos que deben enfrentar los países latinoamericanos y caribeños.

Otro importante reto es la ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías. La integración europea fue un proceso gradual que permitió a países con índices de desarrollo más bajos ir subiendo paulatinamente como fueron los casos de Italia, España, Irlanda, etc. La realidad del proceso lati-

noamericano indica que se ha concebido y construido la integración desde una perspectiva económica, excluyente de otros aspectos de la realidad social, encomendada a técnicos gubernamentales con poco o ningún control ciudadano. Es necesario darle un mayor peso a los componentes sociales, culturales y políticos en el proceso, de tal manera que las políticas de integración lo sean también de integralidad. De esto depende la sostenibilidad de los procesos.

La falta de voluntad política de los gobiernos es un cuarto reto a resolver por los países. La escasa disposición de los gobiernos para otorgarle autoridad supranacional a los bloques de integración, hace que se sigan sobreponiendo las estructuras nacionales a la institucionalidad de la integración. Los Estados latinoamericanos siguen operando, en lo que toca a admisiones de integración, con los mismos papeles que tenían los Estado-nación en el Siglo XIX. La poca voluntad política de dotar con una institucionalidad eficaz al sistema de integración ha generado dinámicas de mucha intensidad donde las empresas translatinas realizan la “verdadera integración”. Una integración no oficial inmersa en el ámbito del mercado, en el ámbito económico donde el Estado tiene un papel menor en el proceso y es muchas veces suplantado por las dinámicas económicas intraregión por las fuerzas transnacionales.

La posibilidad de superar los retos y desafíos que tiene por delante la integración latinoamericana y caribeña pasa por el efectivo y real empleo de las voluntades políticas de los países de la región. La voluntad política y el sentido estratégico deberían convertirse en dos factores determinantes para el éxito del proceso de integración regional y para superar la fragmentación. El anillo energético, los corredores biológicos y los proyectos de infraestructura pueden generar un sentido amplio de integración y abrir espacios para desarrollar un sentimiento de identidad ligado a estos temas cruciales de la región y que abordan intereses vitales en el contexto de la globalización.

La integración política de la región puede darse, entonces, sobre las bases de una integración económica en la medida en que ese sea uno de los resultados de un proyecto estratégico regional que establezca una relación virtuosa entre desarrollo económico y cohesión social, y donde elementos como la energía, la infraestructura, la biodiversidad y el medio ambiente puedan servir de vasos comunicantes entre los países latinoamericanos para encontrar mecanismos de diálogo efectivo, confluencia, y concertación.

Con la reelección de Lula, y a pesar de los diferentes matices ideológicos entre los nuevos gobiernos latinoamericanos, no se puede obviar el peso de Brasil en América del Sur, su proyección internacional y su activa diplomacia mul-

tilateral. Estas características, ausentes en los últimos años de su primera magistratura, empiezan de nuevo a sentirse con fuerza en el segundo mandato de Lula, lo cual establece de nuevo un importante contrapeso en el tema del liderazgo regional. El reto del próximo presidente de Brasil será el de mantener y aumentar este liderazgo.

En suma, los nuevos factores ideológicos y políticos en América Latina abren un nuevo ciclo político en la región, caracterizado por grandes polarizaciones y distintos tipos de liderazgos como son los casos de México, Brasil y Venezuela. A esto se suma la reconstrucción de un nuevo mapa político en la región de cara a la realización de 10 elecciones presidenciales en el periodo 2009-2010. La coyuntura por la que atraviesan los procesos de integración conduce a pensar en una región cada vez más fraccionada y sin un rumbo claro en temas de integración y concertación política. A pesar de que en los últimos años han surgido -o resurgido- diversas propuestas de integración, como son ALBA, UNASUR, Proyecto Mesoamérica o el Grupo de Río, por citar sólo algunas, ninguna ha logrado consolidarse y servir de cause regional para el conjunto latinoamericano. De allí que un debate coligado es el referido a si las propuestas deben ser para todos los países, o, por el contrario, aceptar que existen varias Américas Latinas cada vez más separadas.

El mayor desafío que enfrenta la integración en la actualidad es poder convertirse en un proyecto básico más amplio, que busque consensos de largo plazo, establezca una visión más latinoamericana con sociedades menos fragmentadas, cuente con la voluntad política de fortalecer la institucionalidad de la integración, y donde la supranacionalidad se afiance en un espacio comunitario que logre establecer vínculos sólidos entre desarrollo económico y cohesión social. Habrá que esperar para analizar si la nueva iniciativa mexicana de crear la Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños será exitosa en este sentido.

La posibilidad de superar los retos y desafíos que tienen por delante los esquemas de integración en América Latina, pasa por el efectivo y real empleo de las voluntades políticas de los países de la región. En todo caso, y más allá de cualquier recomendación, la integración latinoamericana continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción –en términos absolutos- será previsible si se superan las diferencias de cada coyuntura particular. El proceso gradual de acercamientos y la cooperación creciente al interior y entre los gobiernos para crear nuevos vínculos y medidas de confianza permitirán, finalmente, llevar a buen puerto el proceso de integración regional.

Repensar América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala

RODOLFO STAVENHAGEN²³³

Existe una larga y respetable tradición en las ciencias sociales en América Latina que consiste en “pensar” la región como un todo y proponer interpretaciones “macro” en campos tan diversos como la historia, la economía, la cultura, la política, la sociología. Esto comenzó con los llamados “pensadores” hacia fines del siglo diecinueve y principios del veinte quienes elaboraron sugestivos ensayos sobre la identidad latinoamericana frente al pasado colonial europeo, o ante las pretensiones hegemónicas de la América anglosajona, así como también en torno a la diversidad interna de la región.

En la primera vertiente tenemos a quienes subrayaron la unidad lingüística de la América Hispana no solamente como un signo identificador sino como un elemento interpretativo de la identidad cultural y social de sus habitantes. Las pretensiones imperiales francesas condujeron a la invención del concepto de América Latina, que sigue muy enraizado en la actualidad, mientras que la vocación iberoamericanista de la Hispanidad fomentadas por la España franquista y sus herederos no logró el mismo impacto en la conciencia y el discurso de los hispanoamericanos. Además de la identidad lingüística, estas corrientes enfatizaron la importancia de la religión católica como marcador cultural, sobre todo frente a la América anglosajona protestante. De esta diferencia religiosa surgieron múltiples intentos de caracterizar la personalidad y los valores éticos de unos y otros, que se reflejaron a lo largo de varias generaciones en las obras de ensayistas que se proponían contrastar los valores

233 Sociólogo y profesor-investigador del Colegio de México.

materialistas del protestantismo septentrional a la espiritualidad católica de la América meridional. No faltarían quienes querían explicar las diferencias económicas entre Norte y Sur con base en estos términos.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, las nuevas instituciones internacionales procedieron a dividir al mundo en conjuntos regionales y así se fue cristalizando el concepto de América Latina como unidad de análisis y bloque político (el “voto latinoamericano” en la ONU, la OEA) y espacio de políticas financieras y públicas. La CEPAL, el BID, la OPS, etc., contribuyeron a enfocar la acción pública (*public policies*) en torno a esta nueva construcción regional, lo cual no tardó en reflejarse en las actividades de las ciencias sociales (CELADE, FLACSO, promovida por la UNESCO y otras). En el ámbito propiamente académico surgieron las “*area studies*” en las universidades norteamericanas, y pronto fueron creados los centros e institutos de estudios latinoamericanos, la mayoría de las veces con fuerte financiamiento de fundaciones privadas a instancias de las necesidades públicas. Para nadie es un secreto que este interés público regional (cuando menos por América Latina) surgió de las preocupaciones geopolíticas de seguridad nacional del gobierno americano. Algunos de los centros mencionados pronto se convirtieron en importantes *think tanks* sobre la “problemática latinoamericana,” desarrollaron currícula latinoamericanistas, atrajeron a numerosos investigadores y estudiantes, lanzaron importantes series de revistas y publicaciones sobre la temática latinoamericana y tuvieron una considerable influencia sobre el desarrollo de las ciencias sociales en los países latinoamericanos, sobre todo a partir de los sesentas del siglo pasado. A través de becas, proyectos de investigación, seminarios y conferencias, publicaciones y documentación, numerosas disciplinas de las ciencias sociales se dedicaron a “pensar” y a “discursar” América Latina. En este proceso se constituyeron instituciones como CLACSO, LASA y ALAS que siguen siendo sitios emblemáticos en donde se practica el “discurso” latinoamericanista.

El pensamiento latinoamericano en las ciencias sociales pronto impactó en otras regiones, especialmente en el entonces llamado Tercer Mundo. Todavía hoy puede uno encontrarse con académicos en, por ejemplo, algunos países asiáticos y europeos quienes no sin un dejo de nostalgia preguntan qué ha pasado con el pensamiento latinoamericano en las ciencias sociales. Se trata, por supuesto, no solamente de una pregunta académica sino también ideológica. Porque lo que puede llamarse el “pensamiento latinoamericano” en las ciencias sociales no solamente fue una reflexión sobre América Latina en su conjunto sino también, durante alguna época, una manera especial de en-

carar la problemática latinoamericana, asociada a la producción intelectual de algunos investigadores, pero también, sobre todo, a la continuada labor —durante muchos años— de instituciones señeras tales como CEBRAP, FLACSO en sus diversas sedes, ILPES, IEPERU, CED en Caracas, y otras no menos importantes. Se trataba de entender los fenómenos que se describían con términos como subdesarrollo, dependencia, clientelismo, modernización, marginalidad, populismo, autoritarismo, imperialismo, clase media, economía informal, reforma agraria, revolución, y otros. Estos conceptos no han desaparecido de nuestro lenguaje, desde luego, pero ahora ya no ocupan el centro de los debates, como era el caso durante unas dos décadas que van, digamos, desde los sesentas a los ochentas, o dicho de otra manera, desde la revolución cubana hasta el “Consenso de Washington.” O si queremos ser generosos, tres décadas hasta la disolución de la Unión Soviética. El pensar de las ciencias sociales sobre América Latina no se encontraba al margen de los grandes cambios políticos que movían al mundo.

Podemos preguntarnos, las ciencias sociales ¿siguen pensando América Latina — que es diferente a “pensar en América Latina.”? ¿Han repensado a la región, o se han olvidado de ella como tal? Las grandes interpretaciones ahora han perdido su atractivo; desde que el postmodernismo se adueñó de las ciencias sociales (y se apoderó de numerosos científicos sociales), los mega relatos ya no están de moda. En su lugar, están de moda las comparaciones. Se cultivan las investigaciones minuciosas sobre tendencias, divergencias, desviaciones, curvas, contingencias, causalidades, medias y normas, aceptando siempre, claro, los márgenes de error. Y de esta manera se acumula la información sobre el crecimiento económico, la desigualdad social, los procesos electorales, la urbanización, las migraciones, las actitudes de la opinión pública, el comportamiento de los consumidores, la influencia de los medios, la eficiencia terminal educativa, las conductas sexuales, etc. Se presentan interesantes comparaciones entre países latinoamericanos y sin duda se derivan ideas e interpretaciones sobre lo que resta de “América Latina”, incluida ahora la que se encuentra, gracias a la globalización, en Estados Unidos, bajo nombres como “Latinos” e “Hispanics”.

En términos de producción científica, los resultados se encuentran generalmente en gruesos volúmenes confeccionados y coordinados en equipo, y mucho menos en escritos de algún solitario “pensador.” Los intentos de síntesis (para no hablar de la “gran síntesis” a la europea) son demasiado escasos para hacer mella en el devenir de las ciencias sociales. Es triste decirlo, pero en buena medida este retroceso del “pensar latinoamericano” es resultado pre-

cisamente de las tendencias históricas aludidas y su influencia sobre nuestras instituciones y sus presupuestos.

Lo anterior no significa de ninguna manera que las ciencias sociales contemporáneas no hayan producido nuevos conocimientos importantes o propuesto modelos, esquemas analíticos y enfoques teóricos valiosos. La diferencia se da en la escala de la unidad de análisis (pocos se atreven hoy a generalizar sobre América Latina en cualquiera de nuestras disciplinas) y en la ambición de la teorización. Todo este trabajo (que se ha multiplicado considerablemente en los últimos años, dando por resultado una producción vasta, rica y diversificada) es un repensar colectivo sobre “nuestra América.” (Valga la osadía de referirme a un término *passé* del gran José Martí).

Tomemos, entre tanta cosecha sabrosa, un botón de muestra. Al presentar una reflexión colectiva sobre la materia, Manuel Antonio Garretón comienza preguntándose acerca del significado de la globalización para la integración de Latinoamérica. Advierte que “hay que distinguir entre las transformaciones reales, a nivel estructural, cultural y de la subjetividad individual y colectiva, y las ideologías que acompañan a estas transformaciones.”²³⁴ Según el autor, las sociedades latinoamericanas han vivido cuatro profundas transformaciones en las últimas décadas: 1) el predominio de modelos político-institucionales de concertación y conflicto que tienden a reemplazar a las dictaduras, guerras civiles y modalidades revolucionarias; 2) el agotamiento del modelo de “desarrollo hacia adentro,” 3) el aumento de la pobreza y la marginalidad, con una recomposición del sistema de actores sociales, y 4) la crisis de la modernización occidental y de cultura de masas, predominante en nuestra cultura.

Se ha reforzado la sociedad política y la democratización, dice Garretón, pero al mismo tiempo su impacto es más reducido en la sociedad postindustrial globalizada, en la cual el eje organizador es el consumo y la comunicación, a diferencia del trabajo y el Estado que caracterizaban a las sociedades industriales nacionales anteriores. Como consecuencia tienden a predominar como nuevos actores sociales básicos los públicos no estructurados (vinculados al consumo) y los actores identitarios ligados a factores adscriptivos más que electivos y a intereses particulares más que universales. Esta circunstancia modifica la concepción clásica de lo que es ciudadanía, acompañada de nuevos modelos de inclusión/exclusión antes desconocidos en nuestros países.

234 Garretón, Manuel Antonio. Coord. (1999) *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*. Convenio Andrés Bello, Santafé de Bogotá, Colombia, p. 3.

De estas condiciones se derivan varios procesos. En primer lugar, la democratización (fundación, transición o reformas) ha conducido a democracias incompletas y débiles, lo cual replantea el problema de la legitimidad de la política y la democracia misma. El segundo proceso, la democratización social, ha resaltado el problema de la desigualdad y la diversidad sociocultural. El tercer proceso tiene que ver con el modelo de desarrollo económico, ya que al acabarse el modelo anterior, se advierte junto a la integración a conjuntos mayores (globalización, bloques regionales) la desintegración a nivel nacional y la desestructuración y el debilitamiento de los actores sociales vinculados al mundo del trabajo. En el cuarto proceso, se cuestiona la modernidad racionalista-instrumental con una visión latinoamericana identificada, según Garretón, con una América Latina “profunda,” ya sea indígena o mestiza. Los cuatro procesos mencionados desconocen un desarrollo unidimensional y producen la visión de una diferenciación multidimensional de las distintas esferas de la sociedad.

Todo ello, concluye Garretón conduce a que la política en su sentido clásico, como “cemento” de la sociedad o constructora de la identidad nacional, pierda relevancia y ceda el paso a “una expresión multidimensional de la subjetividad individual y colectiva fuera de la política.”²³⁵ Por ello ya no puede reducirse la idea de espacio cultural latinoamericano a asegurar la identidad y la presencia de la región en el mundo, a través de sus lenguas o de sus manifestaciones culturales. El proceso de reconstrucción de la *polis* a nivel nacional-estatal y de construcción de un sistema continental incluye dimensiones económicas y políticas fundamentales, pero no puede prescindir tampoco de una dimensión cultural que está presente en todas las esferas.

Ya Néstor García Canclini había llamado la atención a la *heterogeneidad multitemporal* de las culturas latinoamericanas. Con sagacidad nos dice que en el estudio de la heterogeneidad cultural encontramos “una de las vías para explicar los poderes oblicuos que entreveran instituciones liberales y hábitos autoritarios, movimientos sociales democráticos con regímenes paternalistas, y las transacciones de unos con otros.”²³⁶ La globalización, que García Canclini describe como “un objeto cultural no identificado”²³⁷ ha transformado a las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas, pero también ha reque-

235 Ibid., pp. 24-28.

236 García Canclini, Néstor (1989) *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Grijalbo, México DF, México, p. 15.

237 García Canclini, Néstor (1999) *La globalización imaginada*. Paidós, Buenos Aires, Argentina, p. 50.

rido de nuevos enfoques analíticos entre los que destacan la hibridización y el multiculturalismo. “En las reuniones de gobernantes americanos –observa García Canclini– parecen no haberse enterado de que la identidad es ahora, para millones de personas, una co-producción internacional.”²³⁸

Latinoamérica se ha integrado a la globalización mediante el comercio, la producción, el consumo, las migraciones, las ideologías, y a últimas fechas, mediante la cultura. La política, el Estado nacional, los movimientos sociales tradicionales ya no explican por sí solos los procesos de cambio que se dan en el continente. Las diversidades y la hibridización cultural también juegan su papel. Manuel Antonio Garretón, Néstor García Canclini y otros han llamado la atención a estos fenómenos, abriendo en las ciencias sociales nuevos caminos de investigación y análisis.

Un duro juicio sobre la década de los ochenta fue pronunciado por Francisco Weffort²³⁹ antes de que asumiera el cargo de Ministro de Cultura del Brasil en el gobierno del otrora sociólogo dependista Fernando Henrique Cardoso. Comienza anunciando que el fin de siglo “registra una de las épocas de mayor crecimiento democrático y también de mayor crisis económica y social en la historia de los países de América Latina,”²⁴⁰ y pregunta, seguramente con afán polémico, si se puede admitir la posibilidad de que los países mueran. Porque, “si los latinoamericanos no están preparados para ver lo que se viene por allí, podrían ver convertidas en chatarra no sólo muchas de sus máquinas e industrias, sino también algunas de sus ciudades, tal vez regiones e incluso países enteros.”²⁴¹ Juicio devastador, sin duda, pero fundamentado. Porque según Weffort, la modernización ha sufrido un estancamiento en los planos social y económico, que afecta, en algunos casos, “la posibilidad misma de supervivencia de las sociedades nacionales.” He aquí que en la década en la que se celebra en América Latina la transición democrática, y el modelo modernizador globalizante de nuestras sociedades, hay quien cuestiona la viabilidad misma de los países de la región. El empobrecimiento, el desgaste, el estancamiento, son conceptos que se aplican a la “década perdida” de los ochenta. En la mayoría de los países, constata Weffort, se agravan los viejos

238 Ibid., p. 124.

239 Weffort, Francisco C. (1995) “La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina.” En: Reyna, José Luis. Comp. *América Latina a fines de siglo*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México, pp. 399-431.

240 Ibid., p. 399.

241 Ibid., p. 401.

problemas de subempleo, marginalidad social, desempleo, caída de los ingresos, deterioro de la calidad de vida, destrucción del medio ambiente, etc. Hoy, veinte años después, los datos confirman ampliamente este panorama. Pero la cultura política latinoamericana, considera Weffort, no refleja esta crisis. Nos dice que “el pensamiento latinoamericano afirma la política como terreno de la libertad,” ya que la lucha contra las dictaduras demostró que es posible avanzar hacia la democracia incluso en un periodo de crisis económica (en contraste con las teorías que afirman que la democracia sólo se da en el marco del desarrollo económico). La lucha política, resulta en consecuencia uno de los caminos para que estos países recuperen su sentido de viabilidad. Pero, ¿qué es lo que caracteriza la crisis actual? Según Weffort, es el bloqueo de las perspectivas que se ha traducido en un sentimiento de pérdida de futuro. Donde antes se pensaba en el progreso y el crecimiento de la riqueza frente a la pobreza, los años ochenta no corresponden a tales esperanzas. El juicio de Weffort es contundente: “Lo que vemos se parece más al desmoronamiento de una civilización que al anuncio de una nueva era.”²⁴² En fin, una *anomia generalizada* (idea que Weffort toma de Medina Echeverría) que nos ha llevado a diversos fenómenos de desorganización y de degeneración social en los que puede llegar a florecer incluso una “civilización de la cocaína” que se ha planteado inicialmente en el contexto colombiano pero que ya ha penetrado en México, Centroamérica y otros países. “Los países latinoamericanos se desintegran por dentro y por fuera,” anuncia Weffort, y la región es una región de países estancados, que en los años ochenta sólo se salva por la democratización. Pero esta democratización que no ha podido resolver los problemas fundamentales de los países latinoamericanos nos ha llevado a una extraordinaria crisis de poder, y puede configurar una situación de regresión, caracterizada por un profundo *apartheid* social. Ni siquiera la gran capacidad de organización de la sociedad civil (demostrada a lo largo de la transición democrática) ha podido hacer frente a esta contradicción. Ante este panorama, Weffort llama a combatir la anomia creando un nuevo orden legítimo, un nuevo consenso. Sus buenos deseos no constituyen aún un plan de acción. Hay que evaluar lo que ha pasado en la región durante los noventa y en el nuevo milenio.

Heraclio Bonilla nos recuerda que la historia de América Latina es un proceso claro de “*yuxtaposición de parcelas* de realidad cuya racionalidad remite a temporalidades distintas.”²⁴³ Pero a diferencia de los debates de los años

242 Ibid., p. 410.

243 Bonilla, Heraclio (2008) “La metodología histórica y las ciencias sociales”. En: Cadena Inostroza, Cecilia. Comp. *XX años de ciencias sociales*. Memoria del colo-

setenta sobre la articulación funcional de los distintos modos de producción, Bonilla postula que los ordenamientos nuevos tienen la capacidad de destruir *parcialmente* al anterior, al mismo tiempo que no tienen la capacidad de reconstruir *orgánicamente* uno distinto. Ello tiene repercusiones en lo económico, lo social y lo político, que según el autor resulta en una lógica que “probablemente esté ubicada en algún lugar del inconsciente colectivo.” Para abordar este universo recurre a la historia de las mentalidades y aboga por el “reconocimiento pleno del orden ideal, incluso la preeminencia de la superestructura en el ordenamiento del conjunto de la totalidad social.”²⁴⁴ Estamos lejos de los análisis marxistas de la dependencia y de las clases sociales a los que se avocaron los científicos sociales latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo veinte.

Siguiendo, como ha sido costumbre, las principales modas intelectuales de los países metropolitanos, los investigadores latinoamericanos exploraron no solamente las mentalidades sino también las diversas subjetividades que el postmodernismo iba descubriendo. Frente a las estructuras determinantes y determinadoras surgieron los nuevos actores colectivos; ante el patriarcado real y simbólico se afirmó la identidad de género (femenina), en contraste con las estructuras de la producción fueron destacadas las redes de la información y los hábitos de consumo; la defensa de las libertades fundamentales desbancó la función social de los grupos organizados, y la pasión por la nación (esa comunidad imaginada como declarara un antropólogo) fue relegada mientras que las diversas identidades multiculturales, comunidades en construcción, llegaron a ocupar el escenario.²⁴⁵ Estos debates fueron introducidos por los diversos escritos en torno a la teoría postcolonial, en donde comenzó a tener importancia la capacidad de respuesta de los grupos subalternos.²⁴⁶

La gran diversidad interna de los países latinoamericanos no puede entenderse solamente como resultado de una historia colonial o de los efectos de una construcción nacional polarizante o una globalización excluyente. La continuada existencia de formas pre-modernas de explotación y exclusión fue seña-

quio internacional, el Colegio Mexiquense, México, p. 196.

244 Ibid., pp. 196 y 203.

245 Gutiérrez Martínez, Daniel y Balslev Clausen, Helene. Coords. (2008) *Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. El Colegio Mexiquense/ Siglo XXI, Zinacantepec, México.

246 Chakravorty Spivak, Gayatri (1988) “Can the Subaltern Speak?” En: Nelson, Cary y Grossberg, Lawrence. Eds. *Marxism and the Interpretation of Culture*. Macmillan, Londres, Inglaterra.

lada desde los sesentas por González Casanova²⁴⁷ y Stavenhagen²⁴⁸ mediante el concepto de “colonialismo interno.” Quijano sostiene que “la colonialidad [del poder] es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista.”²⁴⁹ Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder, y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia cotidiana y a escala social.” Años antes, en 1992, Quijano ya había anunciado que era necesaria “*la decolonización epistemológica, para dar paso luego a una nueva comunicación intercultural, a un intercambio de experiencias y de significaciones, como la base de otra racionalidad que pueda pretender, con legitimidad, a alguna universalidad.*”²⁵⁰

Este llamado nos acerca a la influencia en América Latina de los estudios postmodernos y postcoloniales, que llaman la atención, como señala Mignolo, a la coexistencia de un discurso hegemónico (europeo, moderno) y un discurso contra hegemónico (posmoderno, poscolonial).²⁵¹ Para superar definitivamente el legado de la modernidad es preciso dar un *giro epistémico decolonial*. Según Mignolo, el pensamiento decolonial emergió en la fundación misma

-
- 247 González Casanova, Pablo (1963) “Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo”. En: *América Latina*. Revista del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales. Año VI. No. 3, julio-septiembre. Río de Janeiro, Brasil y González Casanova, Pablo (2006) “Colonialismo interno [una redefinición]”. En: Borón, Atilio et al. Comp. *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- 248 Stavenhagen, Rodolfo (1963) “Clases, colonialismo y aculturación.” En: *Revista América Latina*. Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales. Año 6. No. 4, octubre-diciembre, Río de Janeiro, Brasil, pp. 63 – 104.
- 249 Quijano, Aníbal (2006) “El “movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina.” Disponible en: www.democraciasur.com y Quijano, Aníbal (2007) “Colonialidad del poder y clasificación social.” En: Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel. Eds. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia.
- 250 Quijano, Aníbal (1992) “Colonialidad y modernidad/racionalidad”. En: Bonilla, Heraclio. Comp. *Los conquistados. 1492 y la población indígena de las Américas*. Libri Mundi, Tercer Mundo, Quito, Ecuador.
- 251 Mignolo, Walter (2007) “El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto.” En: Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel. Eds. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia.
-

de la modernidad/colonialidad como su contrapartida. Y eso ocurrió en las Américas, en el pensamiento indígena y en el pensamiento afro-caribeño. La actualidad pide, reclama, un pensamiento decolonial que articule genealogías desperdigadas por el planeta y ofrezca modalidades económicas, políticas, sociales y subjetivas “otras”.

América Latina comenzó a ser repensada a través de nuevos discursos y narrativas. Con frecuencia se olvida, sin embargo, que estos cambios de perspectiva no se han dado caprichosamente, sino que reflejan nuevas tendencias y procesos sociales, o bien, cuando menos, realidades ignoradas en gran medida con anterioridad por las ciencias sociales.²⁵² Así ocurre, por ejemplo, con el debate, relativamente reciente, en torno al multiculturalismo y la interculturalidad ligados a la emergencia de los pueblos indígenas como nuevos actores sociales y políticos en América Latina.²⁵³ Como ha planteado Escobar, este análisis sugiere la necesidad de desplazarse de la sociología de las ausencias de los conocimientos subalternos a la política de la emergencia de los movimientos sociales; esto requiere examinar los movimientos sociales contemporáneos desde la diferencia colonial.²⁵⁴

252 Ver Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) (2009). *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas* (Revista electrónica). Año 1. No. 2, número especial sobre pensamiento social latinoamericano.

253 Ver Bonfil Batalla, Guillermo (1981) *Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. Nueva Imagen, México; Stavenhagen, Rodolfo (1984) “Los movimientos étnicos y el Estado nacional en América Latina”. En: *Desarrollo Indoamericano*. Año XVIII. No. 81. Barranquilla, Colombia, pp. 19-26; Stavenhagen, Rodolfo (1997) “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL*, No. 62, agosto, Santiago, Chile, pp. 61-73; Walsh, Catherine (2007) *Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial*. En: Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón. Eds. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia y Dietz, Günther y Mateos Cortés, Laura Selene (2008) “El discurso intercultural ante el paradigma de la diversidad: estructuraciones subyacentes y migraciones discursivas del multiculturalismo contemporáneo”. En: Bastos, Santiago. Comp. *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*, FLACSO, Guatemala.

254 Escobar, Arturo (2005) *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, Colombia.

El surgimiento de los pueblos indígenas como fenómeno sociológico y político tuvo que enfrentarse primeramente a dos paradigmas bien enraizados en el pensamiento de los científicos sociales en América Latina. Primeramente, la visión que equipara la modernización, el progreso, el desarrollo y la construcción nacional (conceptos poderosos de las ciencias sociales del siglo veinte) con la asimilación e integración de los pueblos indígenas al modelo de nación propuesto (desde el siglo diecinueve) por las clases dominantes, y ejecutado con ahínco por el Estado. Esta perspectiva se cristalizó a mediados del siglo veinte en la política indigenista de los Estados latinoamericanos, basada en la Carta de Pátzcuaro adoptada por el Primer Congreso Indigenista Interamericano de 1940.²⁵⁵

La segunda trinchera que tuvo que enfrentar el emergente movimiento indígena fue el análisis clasista de inspiración marxista-leninista, principalmente en su vertiente maoísta. En los debates que proliferaron a partir de la década de los sesenta (a veces vinculados a movimientos insurgentes guerrilleros como en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú) los pueblos indígenas fueron categorizados como “campesinos pobres” cuyas aspiraciones y demandas debían ser canalizadas a través de la lucha de clases en alianza con otros sectores progresistas de la sociedad. Las identidades étnicas de los indígenas fueron más de una vez desechadas como elementos retrógrados y aún contrarrevolucionarios. Las tensiones que este enfrentamiento de perspectivas generó entre los científicos sociales así como otros actores sociales tuvo en ocasiones costos políticos y humanos elevados para los pueblos indígenas, como fue el caso en algunos de los países mencionados anteriormente.²⁵⁶

La mejor síntesis de la ideología indigenista oficial fue elaborada por el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán,²⁵⁷ quien parte del hecho observable que

255 El Primer Congreso Indigenista Interamericano estableció el Instituto Indigenista Interamericano, dependiente de la Organización de Estados Americanos, que fue disuelto en 2009 después de languidecer durante varias décadas.

256 Para el caso de Guatemala, ver Esquit, Edgar (2008) “Disciplinando al subalterno. Vínculos de violencia y de gobierno en Guatemala”. En: Bastos, Santiago. Comp. *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*. FLACSO, Guatemala, pp. 123-147. Para los países centroandinos, ver Pajuelo Teves, Ramón (2007) *Reinventando comunidades imaginadas*. Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, Perú.

257 Aguirre Beltrán, Gonzalo (1967) *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamérica*. Instituto Indigenista Interamericano, México DF, México.

las comunidades indígenas se encuentran en las *regiones de refugio*, a las que no ha llegado la modernización económica y social. Se caracterizan por la coexistencia de una población ladina (no indígena) dominante y una población indígena dominada, a través del *proceso dominical*. Los ladinos ejercen su dominio desde su sede en la *ciudad regional primada*, sobre una constelación de comunidades indígenas fragmentadas que dependen económicamente de este *centro rector*, cuya población, compuesta principalmente por ladinos, depende a su vez económicamente de los indígenas. Si bien el proceso dominical gira esencialmente alrededor del mercado y la dependencia económica creada en torno a su funcionamiento, otros factores influyen asimismo en la dinámica del poder ladino sobre la población indígena, como son la segregación racial, el control político, la discriminación y los tratos desiguales a los indígenas por parte de los ladinos, la distancia social, y la acción evangélica. En estas regiones interculturales existe entre los ladinos y los indígenas un sistema de castas, rígido, adscriptivo, y no un sistema de clases abierto, dinámico, basado en la movilidad social de sus miembros. De allí la necesidad de la acción indigenista, para liberar a los indios del proceso dominical, integrarlos a la estructura de clases y a la nación. Para Aguirre, la transformación de los indios de castas a clases es un paso esencial en la transformación de las regiones interculturales de refugio. En este proceso, dejarán de ser indios y serán integrados plenamente a la sociedad nacional. La política indigenista del Estado tiene, según Aguirre, un papel modernizador, progresista y nacionalista. Las tesis del autor en este libro *Regiones de refugio*, que fue presentado por la delegación de México en un congreso indigenista interamericano, fueron ampliamente debatidas en la época, y también incorporadas al pensamiento indigenista de algunos países latinoamericanos. Aguirre Beltrán y otros indigenistas siempre sostuvieron que el indigenismo era una política de los mestizos para los indígenas, y no una ideología de los propios indígenas. Con variantes nacionales, el indigenismo mestizo ha sido esgrimido por el pensamiento político y social hegemónico de los países latinoamericanos hasta la actualidad. De hecho, el debate sobre la identidad mestiza y el mestizaje en América Latina, que comenzó desde los primeros años después de la Conquista, sigue vigente hoy en día., vinculado a la percepción del significado de los movimientos indígenas.²⁵⁸

El movimiento indígena, que emerge de manera organizada en la década de los ochenta, ha venido construyendo un nuevo discurso que cuestiona los

258 Basave Benítez, Agustín (1991) *México mestizo*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México y De la Cadena, Marisol. Ed. (2006) *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Envión, Colombia.

paradigmas con los que habían venido trabajando las ciencias sociales en la región. A través de congresos y seminarios, marchas, protestas, levantamientos, declaraciones, plataformas y manifiestos, las organizaciones indígenas afinan su discurso en distintos planos, que se refleja de diversa manera en los planteamientos de las ciencias sociales, y al mismo tiempo se nutre de ellos. Veamos algunos de temas más debatidos.

El reconocimiento jurídico y constitucional de los pueblos indígenas representa un cambio de lenguaje que anteriormente se refería a “grupos étnicos” y “comunidades indígenas.” A partir de los años ochenta numerosas leyes y varias reformas constitucionales incluyen el reconocimiento de los pueblos indígenas. Lo que antes pareciera ser un coto reservado a la antropología, despierta ahora el interés de las ciencias políticas y jurídicas. Junto con los indígenas, aparecen también nombrados, cada vez con más frecuencia, los pueblos de origen africano, los “afrodescendientes” que también han venido reclamando con insistencia sus derechos denegados e ignorados. El reconocimiento constitucional y jurídico establece, en principio, a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y como objeto de políticas públicas. Sin embargo, el nombramiento legislativo puede ser también un retroceso frente a las nuevas normas internacionales en la materia, como sucedió en Chile en septiembre de 2009. En este país, el Senado aprobó a al vapor y sin consulta previa una enmienda constitucional que simplemente “reconoce la existencia de los pueblos indígenas” y algunos derechos a las comunidades, organizaciones e integrantes de estos en conformidad con la legislación existente. Chile se coloca así muy lejos de la normatividad internacional en la materia que ha emergido en los últimos años.²⁵⁹ La reforma constitucional mexicana de 2001 no es menos restrictiva e incompleta. El debate constitucional y legislativo sobre el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas en países que durante su historia independiente los habían ignorado, se ha vuelto un nuevo campo contencioso en el que se dirimen visiones contrapuestas de la nación y de la sociedad.²⁶⁰

Los derechos de los pueblos indígenas comienzan a ser introducidos en el discurso sobre los derechos humanos. Aunque los instrumentos jurídicos de

259 Para un resumen de los derechos de los pueblos indígenas en Chile ver Instituto de Estudios Indígenas (2003) *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*. Universidad de la Frontera, Santiago, Chile.

260 Chenaut, Victoria y Sierra, María Teresa. Coords. (1995) *Pueblos indígenas ante el derecho*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México DF, México.

derechos humanos del sistema interamericano no hacen referencia a los derechos indígenas, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos comienzan a ocuparse del tema. A partir de 2001, la Corte dicta algunas sentencias favorables a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con argumentos que provienen de las disciplinas sociales que se venían ocupando de estas cuestiones desde hace tiempo.²⁶¹ A pesar de ello, en 2009, un proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas aún se encontraba enfrascado en la Organización de Estados Americanos. En la ONU, en cambio, el Consejo de Derechos Humanos abrió un espacio que culminó con la adopción por la Asamblea General de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en septiembre de 2007. Con anterioridad, la Organización Internacional del Trabajo había adoptado en 1989 el Convenio 169 sobre poblaciones indígenas, que ha sido ratificado por la mayoría de los Estados latinoamericanos.

La nueva normatividad internacional en la materia, abre también nuevos espacios para el examen de las demandas indígenas en materia de derechos humanos. Así, por ejemplo, las organizaciones indígenas han llevado denuncias —y con frecuencia han recibido apoyo— ante diversos comités de la ONU, la OIT, la UNESCO y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como a los organismos especializados en propiedad intelectual y relaciones comerciales. En estos menesteres han recibido apoyo también de organizaciones internacionales de la sociedad civil y agencias donantes de algunos Estados, sobre todo europeos. De esta manera, los pueblos indígenas se han ido convirtiendo en nuevos sujetos de derecho internacional, y el derecho indígena ha ingresado como materia y disciplina en las facultades de derecho de nuestros países, de las que se encontraba ausente hace apenas veinte años.

Con la transición a la democracia que tiene lugar en numerosos Estados de la región a partir de la década de los ochenta, se abre un ciclo de análisis sobre la problemática de la ciudadanía. Frente a la ausencia de ciudadanía en los regímenes autoritarios y a la ciudadanía controlada y restringida de los regímenes corporativistas, la transición democrática introduce plenamente el concepto de ciudadanía liberal que se ajusta bien al régimen de mercado libre de la era de la globalización. Pronto se advierte, sin embargo, que los acumulados rezagos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, la persistente desigualdad y las repetidas crisis de legitimidad y representatividad en

261 Stavenhagen, Rodolfo (2009) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos de los pueblos indígenas, UNAM, Facultad de Derecho, México DF, México.

los países latinoamericanos hacen problemático el concepto (incompleto) de ciudadanía liberal en esta región en esta época. Como consecuencia de la irrupción de los pueblos indígenas en el escenario social y político cobra vigencia la noción de ciudadanía multicultural, que Kymlicka ha desarrollado para el caso de Canadá.²⁶²

En el contexto latinoamericano, Rodrigo Montoya propone la noción de ciudadanía étnica, en construcción actualmente.²⁶³ Hay en el Perú de los últimos 25 años un hecho notable: el despertar indígena y la lucha por una ciudadanía étnica. Antes de 1969 no había en la amazonía peruana, ninguna organización indígena. En julio de ese año se formó el Congreso Amuesha, embrión y punto de partida de una nueva etapa que alcanzó su punto más alto con la formación de la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica, (COICA) que liga a las organizaciones nacionales indígenas del Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y Surinam, en 1984. En sólo veinte años hay por lo menos un centenar de organizaciones de los pueblos indígenas a nivel de valles, ríos, regiones, departamentos y de toda la selva. Las centrales AIDSESP (fundada en 1981) y CONAP (Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana, creada en 1988) canalizan las dos vertientes organizativas, que a pesar de su división, expresan un avance significativo de los pueblos indígenas.... El derecho a la diferencia que se expresa en la noción de “ciudadanía étnica” es una novedad indígena en América del Sur... cuestiona la homogeneidad-igualdad propuesta por el proyecto civilizatorio occidental--- Desde las selvas tropicales de América surge una voz que cuestiona el ideal de la igualdad, para restringirlo a un conjunto de derechos como el de la vida, el trabajo, la salud, la organización, y que reclama un espacio pleno para que las diferencias lingüísticas y culturales se expresen libremente.”

Al iniciar el siglo, la CEPAL publica un estudio de Álvaro Bello que representa una puesta al día tanto del debate académico como de la evolución política de la ciudadanía indígena en la región.²⁶⁴ Este nuevo concepto de ciudadanía multicultural, étnica o indígena no solamente toma en cuenta las realidades

262 Kymlicka, Will (1996) *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, Barcelona, España. Para debates semejantes en otros contextos, ver Martín Díaz, Emma y de la Obra Sierra, Sebastián (1998) *Repensando la ciudadanía*. Fundación El Monte, Sevilla, España.

263 Montoya Rojas, Rodrigo (1998) *Multiculturalidad y política: derechos indígenas, ciudadanos y humanos*. Sur, Lima, Perú, p. 98.

264 Bello, Álvaro (2004) *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. CEPAL, Santiago, Chile.

multiétnicas de los países latinoamericanos, sino también reconoce como sujetos ciudadanos a las colectividades (llámense pueblos, comunidades, naciones, nacionalidades etc.) además de los individuos. La clásica tradición de los derechos individuales universales es ampliada con el concepto de derechos colectivos, ahora también reconocido en los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos.²⁶⁵ Persiste, sin embargo, un enconado debate en torno a la noción de derechos colectivos. Hay quienes niegan rotundamente la posibilidad de que existan derechos humanos colectivos, es decir, de las colectividades, e insisten que por definición los derechos humanos son individuales, de la persona humana. En los debates en la ONU, algunos países rechazan el concepto de derechos colectivos, por lo que votaron en contra de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En años recientes, la noción de derechos colectivos de los pueblos ha hecho progresos en el derecho internacional y comienza a abrirse paso también en el derecho doméstico, precisamente en relación con el concepto de ciudadanía étnica o multicultural. La situación de los pueblos indígenas demuestra que no podrán ser ejercidos efectivamente los derechos de los individuos si se desconocen los derechos colectivos de las comunidades y pueblos a los que pertenecen éstos. Algunas sentencias recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos apuntan en esa dirección.²⁶⁶

Uno de los planteamientos más insistentes de los movimientos indígenas se refiere al uso del derecho propio, que es reconocido en algunas de las nuevas legislaciones y conduce a animados (y a veces enconados) debates sobre el pluralismo jurídico en nuestros países. La visión monista del derecho, que ha prevalecido durante la época republicana hasta la actualidad, acepta que en

265 Los derechos de los pueblos aparecen en el Art. 1 de los dos pactos internacionales de derechos humanos de la ONU, adoptados en 1966. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación aparece en el Art. 3 de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

266 Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric. Coord. (1996) *Construir la democracia. Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela; Garretón, Manuel Antonio y Newman, Edward. Coord. (2001) *Democracy in Latin América. (Re)Constructing Political Society*. United Nations University Press, Tokyo, Japón; González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos.Coords. (1996) *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. UNAM, México DF y Martí i Puig, Salvador. Ed. (2007) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación CIDOB, Barcelona, España.

el Estado nacional ha de funcionar un solo sistema jurídico, y argumenta con frecuencia que la pluralidad de jurisdicciones debilitaría al Estado nacional, crearía fueros de privilegios en donde todos deberían estar en situación de igualdad ante la ley, complicaría innecesariamente la administración de justicia y permitiría un sinnúmero de violaciones a los derechos humanos individuales. Por la otra parte, se sostiene, por el contrario, que el respeto al derecho indígena (también llamado con frecuencia derecho consuetudinario, usos y costumbres, costumbre jurídica o derecho comunitario) es una garantía para los derechos humanos de las colectividades indígenas, forma parte del respeto a la diversidad cultural, y contribuiría a evitar las persistentes y serias violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas que se han ido acumulando en el marco del deficiente acceso a la justicia que actualmente se les brinda. Cada vez más, las cortes supremas y otros tribunales han ido reconociendo las jurisdicciones indígenas, de tal suerte que el derecho indígena ya está comenzando a formar parte de los sistemas jurídicos nacionales, no sin tensiones y contradicciones.²⁶⁷

Particularmente controvertidos han resultado los debates en torno a la autonomía indígena como nueva forma de inserción de estos pueblos en las estructuras del Estado, con frecuencia vinculada al ejercicio del derecho de libre determinación.²⁶⁸ La Constitución Política del Estado Boliviano, adoptada en

267 Stavenhagen, Rodolfo (1988) *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. El Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México DF, México; Stavenhagen, Rodolfo e Iturralde, Diego. Coords. (1990) *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México DF, México; Serrano, Vladimir et al. (2005) *Panorámica del derecho indígena ecuatoriano*. Centro Ecuatoriano del Desarrollo de la Comunidad, Quito, Ecuador y Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2000) “Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)”. En: *Revista Pena y Estado* # 4. INECIP y Editorial el Puerto, Buenos Aires, Argentina. La Constitución de Bolivia: Artículo 190. I. Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

268 Assies, Willem y Gundermann, Hans. Eds. (2007) *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. Línea Editorial IIAM, San Pedro de Atacama, Chile y Assies, Willem, van der Haar, Gemma y Hoekema, André. Eds. (1999) *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán, Zamora, México.

2009, incluye como formas de organización político-territorial en el país la autonomía municipal, regional y departamental, junto con la autonomía indígena. Los sujetos autonómicos de esta última son “las naciones y los pueblos indígenas originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.” (Art. 289) En Ecuador, la Constitución de 2008 establece las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas “que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo” (Art. 257). La primera experiencia de autonomía regional en una zona predominantemente indígena y afrocaribeña en años recientes fue la de la Nicaragua sandinista revolucionaria. En 1987 se adoptó el estatuto de autonomía de la Costa Atlántica. En su época fue muy discutida esta experiencia, y a veinte años de distancia existen ya varios estudios de evaluación de sus éxitos y limitaciones.²⁶⁹ Más antigua es la experiencia de las comarcas autónomas indígenas en Panamá, pero durante mucho tiempo se dio en forma aislada sin mayor impacto regional en otros países, por lo cual tampoco fue foco de interés de las ciencias sociales.

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994 generó sus propias formas de autonomía. Al margen de un cambio significativo en la política estatal que no se logró a través de unos acuerdos de paz incumplidos por el gobierno de la época (1996), los zapatistas procedieron a crear sus propias autonomías en los municipios que lograron controlar políticamente, exponiéndose al hostigamiento y el desconocimiento de las autoridades del Estado. La reforma constitucional de 2001 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación {que} se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Hasta la fecha este vago principio constitucional no ha tenido ningún efecto práctico. En México el debate en torno a los pros y contras de la autonomía indígena sigue sin resolverse.²⁷⁰

269 Díaz Polanco, Héctor (1991) *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo Veintiuno Editores, México y Frühling, Pierre, González, Miguel y Buvollen, Hans Setter (2007) *Etnicidad y Nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. F&G Editores, Guatemala.

270 García Colorado, Gabriel y Sandoval, Irma Eréndira. Coords. (2000) *Autonomía y derechos de los pueblos indígenas*. Instituto de Investigaciones Legislativas, México DF, México y Mattiace, Shannan L., Hernández, Rosalva Aida y Rus, Jan. Eds. (2002) *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. CIESAS, México DF, México.

Vinculado a lo anterior, surge prácticamente como un nuevo campo de estudio la temática del multiculturalismo, referida especialmente a la educación y la cultura, pero también a la política y el tema del nacionalismo.²⁷¹ En la Constitución Política de 2009, “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.” (Art.1) Estos principios constitucionales, como otros semejantes en otras reformas constitucionales recientes en América Latina, abren un espacio a múltiples análisis e interpretaciones de carácter multidisciplinario.

La educación intercultural plantea numerosos retos a la visión republicana tradicional de las políticas educativas del Estado. Después de un largo periodo de haberla dejado en manos de la Iglesia, las repúblicas latinoamericanas comenzaron en el siglo XX a ocuparse de la educación indígena como tarea de Estado. En una primera etapa se trataba simplemente de llevar la educación elemental, en sus moldes tradicionales, a las comunidades indígenas rurales. Posteriormente surgió la idea de la educación bilingüe (en castellano y la lengua indígena local) como un paso metodológicamente adecuado para transitar hacia la castellanización completa. En décadas recientes ha surgido la pedagogía multicultural, y más recientemente, la norma de la educación intercultural, apoyada hoy en día por instancias internacionales como la UNESCO.²⁷² En Perú, por ejemplo, la educación intercultural bilingüe es un campo contencioso para el surgimiento de un singular activismo intelectual indígena que choca con visiones alternas de las comunidades serranas y de las oficinas gubernamentales limeñas.²⁷³

271 Gutiérrez Martínez, Daniel. Coord. (2006) *Multiculturalismo. Desafíos y perspectivas*. El Colegio de México y Siglo XXI, México DF, México.

272 Dos informes señeros de la UNESCO dieron la pauta: Delors, Jacques et al. (1996) *La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. UNESCO, París, Francia y Pérez de Cuellar, Javier et al. (1995) *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre la Cultura y el Desarrollo*. UNESCO, París, Francia.

273 García, María Elena (2008) *Desafíos de la interculturalidad. Educación, desarrollo e identidades indígenas en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú. Los intelectuales indígenas también han jugado un papel relevante en la descomposición del mito nacionalista en México. Ver Gutiérrez Chong, Natividad (2001) *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México DF, México.

El debate en torno a la interculturalidad se antoja inagotable en la medida en que incluye aspectos culturales, sociológicos, antropológicos, lingüísticos, pedagógicos, psicológicos, ideológicos, religiosos, así como económicos, políticos y jurídicos, entre otros. Lo que comenzó hace algunas décadas como una discusión más bien técnica entre algunos especialistas en torno a la conveniencia de utilizar la lengua materna indígena en la enseñanza del castellano, termina actualmente en un replanteamiento total del sistema educativo nacional. La ONU reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su lengua y cultura, a sus tradiciones, saberes y cosmovisión; todo aquello que el Estado nacional republicano negó a los pueblos indígenas durante prácticamente dos siglos. Hoy se han creado en diversas partes del subcontinente universidades indígenas interculturales que pretenden desarrollar nuevas pedagogías, construir nuevas visiones de país, explorar vías alternas de desarrollo, rescatar el ambiente y la naturaleza como elementos culturales de los pueblos. Siendo tan reciente esta experiencia, está abierta la pregunta de su eventual éxito o fracaso.

El multiculturalismo también choca con el enraizado racismo anti-indígena y antiafricano que permean a las sociedades latinoamericanas. Conforme se articula la demanda ciudadana de los pueblos indígenas en torno a las alternativas multiculturales de una sociedad plurinacional, se hacen más abiertas y frecuentes las reacciones racistas de aquellos grupos sociales y étnicos cuyos intereses y tradicionales prejuicios culturales y raciales son ahora expuestos a la luz pública. El tema del racismo ha entrado en la discusión pública en los medios, en los parlamentos, en las universidades, allí en donde con anterioridad o no existía o se encontraba soterrado o era un tabú. En Guatemala la vicepresidencia de la República encargó un diagnóstico del racismo en el país para elaborar una estrategia antirracista.²⁷⁴ En Bolivia, a raíz de la asunción del primer presidente indígena, ocurrieron múltiples incidentes racistas violentos. Ahora se ha creado un viceministerio de descolonización para combatir de frente las tendencias racistas en la sociedad boliviana. En Perú se dio un enfrentamiento violento entre nativos amazónicos y la policía nacional en junio de 2009 (en torno a ilegales concesiones petroleras en tierras indígenas), lo cual desató una serie de pronunciamientos racistas en los medios y de algunas autoridades gubernamentales. Lo mismo ha sucedido en Chile y en otros países.²⁷⁵

274 Casaús Arzú, Marta et al. (2006) *Diagnóstico del racismo en Guatemala*. Vicepresidencia de la República, Guatemala.

275 Zambrano, Carlos Vladimir. Ed. (2002) *Etnopolíticas y racismo. Conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Por las características del régimen colonial y la autopercepción de algunas sociedades latinoamericanas como naciones mestizas, la opinión pública pensaba tranquilamente que el racismo no existía en estos países. Pero en el momento en que los pueblos indígenas, víctimas seculares de políticas racistas que no se atrevían a identificarse como tales, exigen sus derechos humanos y ciudadanos, el racismo enraizado no puede seguir escondido. Lo cual conduce necesariamente a una re-evaluación de la autopercepción y la autoimagen de las elites hegemónicas así como los grupos étnicos (mestizos, ladinos, cholos, mulatos) que son llamados a redefinirse ante el fenómeno de la demanda ciudadana indígena.²⁷⁶

El enfoque intercultural penetra también en la esfera de la cultura, incluyendo las políticas culturales en la medida en que existen. Se ha analizado sobre todo en relación con los medios y los mercados.²⁷⁷ Los medios masivos audiovisuales de comunicación tienen un papel esencial en la conformación de la cultura popular, así como en la creación y destrucción de mitos y estereotipos, en los cuales con frecuencia aparecen los pueblos indígenas como objetos y sólo rara vez como sujetos de su propia historia.²⁷⁸ En México funciona desde 1977 la Dirección de Culturas Populares e Indígenas en el marco del gobierno federal, pero su papel —y su presupuesto— ha sido exiguo ante la influencia de los medios de comunicación privados. Las pocas radios comunitarias en comunidades indígenas sufren el hostigamiento y el desprecio de las autoridades gubernamentales y de los medios privados.

El talón de Aquiles que refleja la alta vulnerabilidad de los pueblos indígenas ha sido la política de desarrollo, vinculado al problema de la tierra y los recursos. Es demasiado bien conocida la historia del despojo de los pueblos indígenas; la mayoría de los Estados latinoamericanos se erigieron sobre las ruinas de las antiguas culturas y civilizaciones indígenas. Todavía en las últimas décadas del siglo veinte continuaba —y continúa— la expropiación de tierras, territorios, aguas, bosques y otros recursos que aún quedan en manos de estas comunidades. Y eso a pesar de la legislación mencionada anteriormente.

276 Gutiérrez Martínez, Daniel y Balslev Clausen, Helene. Coords. (2008) *Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. El Colegio Mexiquense/ Siglo XXI, Zinacantepec, México.

277 García Canclini, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo, México y Ortiz, Renato (1998) *Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia.

278 Martín-Barbero, Jesús (1998) *De los medios a la mediaciones*. Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia.

Este proceso recibe su legitimación en las diversas teorías de la modernización, el desarrollo, el progreso, la competitividad y la integración nacional, producidas o transmitidas en nuestros centros de investigación académica. Para integrarse al mercado norteamericano, algunos países andinos y amazónicos proceden a imponer la privatización de las tierras y los recursos de los pueblos indígenas. El presidente del Perú ha tildado de bárbaros, salvajes y retrógrados a los nativos amazónicos que reclaman sus derechos, recordando los discursos de sus antecesores del siglo XIX.²⁷⁹ Quienes piensan igual en Brasil, Colombia, Chile o Ecuador también se oponen a los derechos indígenas con argumentos inspirados en el darwinismo social, el positivismo, el economicismo, el individualismo, que siguen siendo materia corriente en ciertos centros académicos.²⁸⁰

El debate que más ha dividido a la clase política se da en torno a la propiedad de la tierra. Si bien el liberalismo económico del siglo diecinueve hizo todo lo posible por entregar las tierras indígenas a los grandes propietarios, aún quedaban regiones indígenas aisladas sustraídas a este proceso. Cien años más tarde, bajo las instrucciones de los organismos financieros internacionales, los gobiernos latinoamericanos intensificaron su ofensiva contra los restos de los territorios indígenas que aún quedaban en manos de las comunidades. Sin embargo, para entonces (las últimas décadas del siglo veinte) la resistencia indígena había adquirido su propia dinámica, y como se ha mencionado arriba, las nuevas legislaciones reconocieron a distinto grado, los derechos tradicionales de posesión y ocupación de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales. Actualmente se sigue debatiendo acerca de los méritos relativos de la propiedad privada y la posesión colectiva. El neoliberalismo económico, apoyado por el liberalismo político, pretende llevar hasta sus últimas consecuencias la privatización y concentración en manos privadas de los últimos resguardos indígenas en el continente. Los movimientos indígenas y sus aliados (socialistas, ecologistas, altermundistas, indigenistas) arman estrategias para la defensa de las tierras y territorios indígenas, como se ha visto en casos tan diversos como Brasil, Colombia, Panamá, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, México, Guatemala, Venezuela, Argentina, Surinam y Paraguay. Los orga-

279 Para consultar los escritos y declaraciones de Alan García, ver <http://www.elcomercio.com.pe>. Para una visión alternativa, ver Romero Huayna, Jerónimo. (2007) *La globalización: una plataforma de exclusión de los pueblos indígenas*. Fondo Indígena, La Paz, Bolivia.

280 Para un estudio de caso en Chile, ver Mella Seguel, Eduardo (2007) *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.

nismos públicos y privados de defensa de los derechos humanos han contribuido a ello; algunos tribunales supremos como la Corte de Constitucionalidad en Colombia han desarrollado jurisprudencia en la materia, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que está desarrollando una doctrina protectora de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Igualmente se ha abierto el debate sobre el control y el manejo de los recursos naturales. Lo que según algunos gobiernos debe ser enajenado a las empresas transnacionales (como ha declarado el gobierno de Perú por ejemplo) para asegurar el desarrollo económico del país, los pueblos indígenas reclaman como suyo, basándose entre otros, en los derechos ahora reconocidos por Naciones Unidas.

Aunque la teoría del desarrollo endógeno (el enfoque cepalino de las primeras décadas y sus variantes) propuso una visión distinta a la del liberalismo rampante, que fue retomada en centros como el ILPES, CEBRAP, CED, IEPES etc., estas perspectivas alternativas fueron a su vez insensibles a las realidades multiétnicas de nuestros países y no lograron superar las limitaciones de los paradigmas keynesiano y pseudo-marxista (reformistas, se les llamaba) que dominaban la vida académica.²⁸¹

En vez de estimular debates críticos y abiertos, generaron polémicas ideológicas de descalificación mutua, que a su vez engendraron posturas cada vez más radicales y estériles, como el senderismo en Perú y otras experiencias guerrilleras de los años sesenta y setenta. Los movimientos indígenas produjeron también su cosecha de “indianismos” radicales, algunos de los cuales florecen todavía.²⁸²

Paulatinamente, el movimiento indígena ha producido —en interacción con otros movimientos semejantes en distintas partes del mundo— su propio concepto: el desarrollo con identidad, basado no solamente en el respeto a las

281 Para una evaluación reciente ver Burchardt, Hans-Jürgen (2006) *Tiempos de cambio: repensar América Latina*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador, El Salvador.

282 Para un examen de la situación entre los aymara de los países andinos ver Albó, Xavier (2002) *Pueblos indios en la política*. CIPCA/Plural Editores, La Paz, Bolivia. En Bolivia el movimiento indígena se dividió entre el indianismo del Mallku Felipe Quispe y el activismo del sindicalista Evo Morales, quien obtuvo la presidencia de Bolivia en 2005.

culturas indígenas, sino en la participación activa de los pueblos. A la par, se construye una visión a futuro del “buen vivir” (concepto incluido en la Constitución boliviana de 2009), que está basado en la supuestamente tradicional visión de integración armónica entre las comunidades y la naturaleza (el concepto andino de la *pachamama*, que tiene expresiones similares en otras partes del mundo).

Así como los pueblos indígenas proponen —con nombre y apellido— un desarrollo alternativo, solidario, comunitario, participativo, endógeno, armónico con la naturaleza, protector y no destructor del medio ambiente, igualitario y equitativo, así también reclaman que en la situación actual sus condiciones de vida se encuentran muy por debajo de los promedios nacionales y de las condiciones de otros sectores de la población nacional. De hecho las cifras que proporcionan los gobiernos, los organismos multilaterales y los centros de investigación, demuestran la continuada existencia de grandes desigualdades en ingresos, niveles de bienestar, servicios sociales y otros satisfactores entre las poblaciones indígenas y no indígenas.²⁸³ Hasta hace poco, las estadísticas oficiales no proporcionaban los datos desagregados que permitieran enfocar las políticas públicas del sector social hacia los núcleos de población más necesitada, que en gran medida consiste de indígenas. Las autoridades a veces arguyen que desagregar datos por etnicidad sería un acto “discriminatorio;” otros invocan dificultades metodológicas con altos costos y resultados poco confiables. El hecho es que los especialistas que diseñan, analizan e interpretan las encuestas, y los que se encuentran en posición de tomar las decisiones que serían apropiadas (como reorientar los enfoques de las políticas sectoriales) se han dedicado poco al estudio de los pueblos indígenas. En consecuencia, el “cambio de paradigma” que ha tenido lugar (para llamarlo de alguna manera) requiere también de una respuesta estructurada de los centros académicos que generan las investigaciones, hacen las preguntas, diseñan los programas y sugieren las respuestas con las cuales deberán trabajar tanto los tomadores de decisiones en el sector público, como los directamente afectados, los pueblos indígenas.

283 En mi calidad de Relator Especial de la ONU para los Pueblos Indígenas (2001-2008) documenté ampliamente esta situación para el Consejo de Derechos Humanos. Ver Stavenhagen, Rodolfo. (2008) “Los pueblos indígenas y sus derechos”. Informes temáticos del relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. UNESCO, México DF, México.

En las dos décadas que abarca aproximadamente la transición del milenio, y al asomar el segundo centenario de las independencias políticas de los países hispanoamericanos, las naciones que surgieron de las ruinas del imperio español en las Américas se plantean una vez más la cuestión de la identidad nacional. Hace un siglo era común la afirmación que estos países constituían aún naciones inacabadas, y que era preciso consolidar su construcción, descartando la presencia indígena. A lo largo del siglo veinte se proclamaba que la modernización y el desarrollo nos conducirían a este objetivo. En este proceso, el pensamiento hegemónico, reflejado en las ciencias sociales, afirmaba que los indios —en la medida en que se les reconocía existencia alguna— eran un obstáculo a superar. Para ello servían las políticas asimilacionistas del indigenismo, pero aún sin el indigenismo era común considerar que el desarrollo económico y la integración a los mercados globales obtendrían el mismo resultado, la desaparición de los pueblos y las culturas indígenas.

Pero la vuelta del milenio también ha producido una visión alterna de país, la de un Estado plurinacional como el que se ha dado Bolivia en su nueva constitución de 2009, y como el que demandan numerosos movimientos indígenas en otros países. Los intelectuales orgánicos de las organizaciones que articulan esta demanda manejan un discurso que conduce a la construcción o reconstrucción de identidades étnicas diversas (quechua, aymara, maya, mapuche, mixteca, miskita, purepecha etc.) en el que se combinan elementos de los viejos planteamientos indianistas de hace tres o cuatro décadas con argumentos altermundistas del movimiento antiglobalizador y antineoliberal contemporáneo, fundamentados en los principios hoy universalmente reconocidos de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Así, la Cumbre de Pueblos Indígenas reunida en Puno, Perú, en mayo de 2009, con la presencia de 6500 delegados de numerosos países del mundo y más de 500 observadores, aprobó la Declaración del Lago Titikaka, resolviendo:

“Proclamar que asistimos a una profunda crisis de la civilización occidental capitalista donde se superponen las crisis ambiental, energética, cultural, de exclusión social, hambrunas, como expresión del fracaso del eurocentrismo y de la modernidad colonialista nacida desde el etnocidio, y que ahora lleva a la humanidad entera al sacrificio.

Ofrecer una alternativa de vida frente a la civilización de la muerte, recogiendo nuestras raíces para proyectarnos al futuro, con nuestros

principios y prácticas de equilibrio entre los hombres, mujeres, Madre Tierra, espiritualidades, culturas y pueblos, que denominamos Buen Vivir / Vivir Bien. Una diversidad de miles de civilizaciones con más de 40 mil años de historia que fueron invadidas y colonizadas por quienes, apenas cinco siglos después, nos están llevando al suicidio planetario. Defender la soberanía alimentaria, priorizando los cultivos nativos, el consumo interno y las economías comunitarias. Mandato para que nuestras organizaciones profundicen nuestras estrategias Buen Vivir y las ejerciten desde nuestros gobiernos comunitarios.

Construir Estados Plurinacionales Comunitarios, que se fundamenten en el autogobierno, la libre determinación de los pueblos, la reconstitución de los territorios y naciones originarias. Con sistemas legislativos, judiciales, electorales y políticas públicas interculturales, representación política como pueblos sin mediación de partidos políticos. Luchar por nuevas constituciones en todos aquellos países que aún no reconocen la plurinacionalidad. Estados Plurinacionales no solo para los pueblos indígenas, sino para todos los excluidos. Para Todos Todo y haciendo un llamado a los movimientos sociales y actores sociales para un diálogo intercultural, respetuoso y horizontal, que supere verticalismos e invisibilizaciones.

Reconstituir nuestros territorios ancestrales como fuente de nuestra identidad, espiritualidad, historia y futuro. Los pueblos y nuestros territorios somos uno solo. Rechazar todas las formas de parcelación, privatización, concesión, depredación y contaminación por parte de las industrias extractivas. Exigir la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, público, en lengua propia, de buena fe, a través de las organizaciones representativas de nuestros pueblos, no solo de los proyectos sino de toda política y norma de desarrollo nacional. Exigir la despenalización de la hoja de coca.”²⁸⁴

La Declaración del Lago Titikaka forma parte de una larga serie de proclamas y declaraciones que las organizaciones indígenas han lanzado a lo largo de las últimas décadas. En estos documentos se perfila una nueva autoconciencia indígena, una feroz crítica al neoliberalismo capitalista, una visión alterna del Estado nacional, un modelo distinto de país y una emergente identidad étnica que busca transformarse en un nuevo concepto de ciudadanía. La

284 Al respecto ver: <http://www.prensaindigena.org.mx/nuevositio/?p=8407>

influencia de estos planteamientos se ha hecho sentir en los debates políticos y académicos y ha tenido fuerte impacto en los movimientos indígenas, tales como la lucha mapuche por sus tierras, el levantamiento del EZLN en México, los diversos levantamientos y la participación electoral de los indígenas ecuatorianos, los conflictos que enfrentan a las comunidades nativas amazónicas con el Estado neocapitalista peruano, los esfuerzos que ha desplegado el pueblo maya para reafirmar su identidad cultural en Guatemala, y, a partir de 2006, la participación del pueblo aymara en la gestión del Estado plurinacional en Bolivia. En otros niveles, algunos pueblos indígenas de Colombia luchan contra el peligro de su extinción, los indígenas de la Costa Atlántica en Nicaragua aún esperan que se cumpla la promesa de su autonomía regional planteada desde la victoria sandinista dos décadas antes, y los de Panamá desean que los visos de autonomía logrados hace años con la creación de las comarcas indígenas no se desvanezcan en el proceso de la globalización neoliberal. Si la lucha indígena por la emancipación²⁸⁵ está aún en sus inicios históricos, la resistencia conservadora y liberal de las estructuras del poder no se ha hecho esperar. Para ello basta mencionar solamente la criminalización de la protesta social de los mapuches, la violencia selectiva contra las comunidades indígenas colombianas, el regionalismo racista y violento de los “cambas” del oriente boliviano contra el empoderamiento indígena, la represión violenta de la lucha de las comunidades amazónicas peruanas por sus recursos y sus tierras.

Estos conflictos de visiones, identidades y realidades sociológicas se dirimen también en el mundo de las letras y las ideas. Sirva de ejemplo el intento del exitoso novelista y derrotado candidato presidencial Mario Vargas Llosa, por descalificar post-mortem al escritor mestizo José María Arguedas, profundamente identificado con la cultura quechua, quien había logrado transformar el tema del conflicto de identidades culturales y étnicas en el Perú en uno de

285 Sobre la teoría sociológica de la emancipación, ver Santos, Boaventura de Sousa (2008) *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. CLACSO-Plural Editores, Buenos Aires, Argentina, p. 65: “Al contrario de algún “poscolonialismo”, no pienso que el término “emancipación social” debe ser descartado por ser moderno y occidental. Realmente pienso, que debe ser profundamente reconceptualizado para integrar las propuestas emancipatorias de transformación social formuladas por los diferentes movimientos y organizaciones que componen la globalización contrahegemónica...”

los grandes momentos literarios latinoamericanos.²⁸⁶ O la polémica en torno a la autobiografía de Rigoberta Menchú, cuya validez fue cuestionada por un antropólogo social norteamericano, quien así puso en entredicho no solamente la integridad personal de la Premio Nobel maya, sino también toda una interpretación de la guerra civil guatemalteca de los años ochenta.²⁸⁷

Conclusiones

A la vuelta del milenio surge nuevamente la preocupación de las ciencias sociales por reconstruir una visión de América Latina. Lo que comenzó hace dos siglos con una búsqueda ansiosa de las nuevas élites criollas latinoamericanas de su identidad nacional, pasó por diversas etapas: la integración nacional, el proceso de mestizaje, el indigenismo de Estado, el desarrollo modernizador, la democratización, la ciudadanía neoliberal. A principios del siglo veintiuno aparece el indianismo como ideología de resistencia, a la par que surge el multiculturalismo emancipador que plantea una nueva sociedad multinacional. Las disciplinas sociales académicas han estado un poco al margen de estos procesos, sus paradigmas se han quedado, por lo general, en la etapa del desarrollismo y de la democratización. La sociedad civil, al verse liberada del ambiente represor del autoritarismo político, logró enriquecerse con los movimientos sociales de derechos humanos y las luchas de los pueblos indígenas por su emancipación y empoderamiento. La praxis del cambio influyó a su vez en algunas tendencias de las ciencias sociales, como antes lo habían hecho en su momento, el movimiento obrero, los estudiantes, los habitantes urbanos, los campesinos sin tierra y las mujeres feministas. Como ha sucedido anteriormente en América Latina, algunos científicos sociales han saltado la barrera de la academia a la acción política y social. En el movimiento indígena han surgido los intelectuales indígenas, reconocidos cada vez más como

286 Para una introducción a los “textos esenciales” de Arguedas, ver Pinilla, Carmen María. Ed. (2004) *José María Arguedas, textos esenciales*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, Perú y ver la crítica de Vargas Llosa en *Vargas Llosa, Mario* (1996) *La utopía arcaica: José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México. Para una crítica severa de la posición de Vargas Llosa, ver Montoya Rojas, Rodrigo (1998) *Multiculturalidad y política: derechos indígenas, ciudadanos y humanos*. Sur, Lima, Perú (específicamente el capítulo VI).

287 Arias, Arturo. Ed. (2001) *The Rigoberta Menchú Controversy*. University of Minnesota Press, Minneapolis, Estados Unidos.

líderes sociales y como pensadores y orientadores de nuevas ideas y visiones para la acción política y la práctica social en los campos de la educación y capacitación, la comunicación social, el desarrollo comunitario, la contienda electoral, el cabildeo político y diplomático, el diseño, el manejo y la evaluación de proyectos, etc.

El movimiento indígena encara múltiples problemas, la oposición del Estado y de las clases y etnias hegemónicas así como sus propias debilidades. Está en proceso la construcción de nuevos enfoques teóricos que se han venido planeando en torno a las actividades del Foro Social Mundial y de las diversas reuniones y cumbres indígenas, así como las reuniones internacionales convocadas por el movimiento zapatista en la selva de Chiapas. Pablo González Casanova, abre el debate en torno a la “teoría de la selva”.

“La teoría de la Selva Lacandona contra el neoliberalismo y por la humanidad lleva el espíritu y estilo de las nuevas formas de pensar, sentir y actuar. Es una teoría algo constructivista y un poco postmoderna. No es utópica a la antigua; construye la utopía desde lo real. No recuerda la edad utópica, ni la espera, ni va a ella, aunque use la imagen del barco y lo construya en la Selva. No es milenarista ni es fundamentalista. Sus partidarios declaran que no saben a dónde va la historia del hombre-mujer y confiesan que no tienen una estrategia exacta o inexacta para que los seres humanos vivan con libertad, sin opresiones, ni exclusiones. No corresponde tampoco a una visión quijotesca o robinhoodiana; combina la aventura y el episodio heroico y justiciero con la organización de sanchos y campesinos que la dirigen, construyen, prueban, amplían a lo largo de varios años, y que ellos mismos corrigen en descubrimientos sucesivos de lo necesario y lo posible; letrados muchos, o auxiliados de letrados que se les juntaron. La teoría de la Selva no es pre-moderna: su magia es el espectáculo movilizador. Su “idolatría de la naturaleza” sólo es un complemento de esa cultura universal, crítica y técnica, con que también aprenden a dominar.”²⁸⁸

288 González Casanova, Pablo (1997) “La rebelión de la selva contra el neoliberalismo y por la humanidad (Proyecto de intertexto)” En: *Periódico La Jornada*, México.

Contra quinientos años de olvido, los indígenas desafían ahora al mundo y a las ciencias sociales con “un mundo en que quepan todos los mundos.” ¡Vaya tarea!

Enfoques y tendencias en el análisis de los procesos de democratización en América Latina²⁸⁹

ILEANA AGUILAR²⁹⁰ Y TATIANA BENAVIDES²⁹¹

Introducción

En el año 2007 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) conmemoró su 50 aniversario de creación. A inicios del 2009 la revista *Foreign Policy* publicó los resultados del estudio “The Global Go-to Think Tanks”, revelando que la FLACSO obtuvo el segundo lugar en el ranking de los principales centros de estudio de la región.²⁹² Este posicionamiento como una de las más importantes entidades de investigación y pensamiento académico para la generación de políticas públicas se corresponde con su propósito originario de promocionar el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina, labor que ha desarrollado en estas cinco décadas, durante las cuales la situación de los sistemas políticos en América Latina ha cambiado sustancialmente, al menos, con respecto a la evolución de sus regímenes políticos.

289 Las autoras agradecen al Dr. Rotsay Rosales por su apoyo académico en el proceso de elaboración de este artículo.

290 Politóloga. Labora en IDEA Internacional (Institute for Democracy and Electoral Assistance) como Oficial de Programas en el Programa de América Latina.

291 Politóloga. Profesora universitaria y consultora internacional en temas de democratización, gobernabilidad y sistemas políticos en América Latina.

292 Álvarez Marín, Andrea (2009) “FLACSO: Segundo mejor centro de estudio de América Latina”. En: *Revista Poder*, marzo 2009, San José, Costa Rica, pp. 40-41.

Estos cambios se dan particularmente, a partir de 1978, año en que se inicia la Tercera Ola Democrática en la región²⁹³.

En efecto, si damos una mirada hacia atrás, vemos que hoy América Latina puede mostrar, por primera vez en su historia, tres décadas de gobiernos democráticos. En este momento, con excepción de Cuba²⁹⁴, todos los países de la región han instaurado un sistema de elección periódica de sus gobernantes, en apego a las normas de la democracia representativa y, si bien este ejercicio democrático ha mostrado sus bemoles en algunos países, no se puede negar que los pueblos latinoamericanos han elegido regularmente a sus representantes, y que las reglas del juego democrático han sido adoptadas en cada país. Es evidente que en términos de libertad, derechos humanos, participación y representatividad, la región ha dado un salto cualitativo con respecto al pasado autoritario de muchos de sus países, y pese a que en algunos casos el proceso de transición estuvo acompañado de una gran incertidumbre y dejó puntos importantes de conflicto social pendientes de resolver, se puede afirmar, en términos generales, que los ciudadanos acogieron la llegada de la democracia, dando paso a un sentimiento de optimismo y confianza en el futuro político de sus países.

Sin embargo, a partir de los cambios políticos e institucionales que vinieron aparejados con la democracia política, surgió también la necesidad de adaptarse a los resultados de la propia democratización. En otras palabras: aparecen por primera vez necesidades de cambio para enfrentar las consecuencias de la democracia misma. Los países latinoamericanos debieron realizar así una serie de ajustes en sus sistemas institucionales y políticos, que se vieron reflejados principalmente, aunque no exclusivamente, en profusas agendas de reformas que abarcaron los sistemas electorales, los sistemas de partidos, y las formas de gobierno. Asimismo, se impulsaron las llamadas “reformas de segunda generación”, que procuraron ampliar la intervención de la ciudadanía a través de instituciones de democracia directa, del establecimiento de nuevas formas de participación política, y del fortalecimiento de la participación política de la mujer y otros sectores tradicionalmente relegados como las poblaciones indígenas, a través de medidas de discriminación positiva.

Los resultados de estos procesos de reforma han sido múltiples y diversos, y con sus consecuencias positivas y negativas, han dado lugar a realidades muy

293 Ver Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Londres, Inglaterra.

294 Si bien en Cuba se realizan elecciones, no se ajustan al modelo de la democracia representativa.

diferentes dentro de la misma región: sistemas electorales fortalecidos, sistemas de partidos políticos fragmentados, aparición de nuevas formas de hacer política fuera de los partidos (movimientos políticos, candidaturas independientes); acceso de nuevos sectores a las instancias de gobierno, cambios del rol del Estado, mayor participación política de la mujer, nuevos mecanismos de rendición de cuentas, crecientes problemas de gobernabilidad, entre otros. Ha sido un proceso continuo y progresivo, pero no exento de involuciones y retrocesos²⁹⁵, y que varía de país en país, recordándonos así la heterogeneidad y complejidad de los cambios políticos que han caracterizado las últimas tres décadas de construcción y consolidación democrática de América Latina. De este modo, no podemos referirnos a un modelo democrático latinoamericano, sino a un proceso histórico particular determinado por la interacción de variables propias del contexto local (e internacional) de cada uno de los países de la región.

Por otra parte, y sin que vayamos a detenernos en el análisis de la evolución económica de la región en los últimos años, debe rescatarse que pese a los avances institucionales de la democracia, América Latina sigue presentando profundas desigualdades sociales y altos niveles de pobreza, defraudándose las expectativas de muchos ciudadanos que aspiraban encontrar en el nuevo régimen un mejoramiento integral de sus condiciones de vida. Consecuencia de ello, en un buen número de países ha aumentado la insatisfacción ciudadana con la democracia²⁹⁶, y se han potenciado los riesgos de buscar soluciones no democráticas a los problemas socioeconómicos, como se ha evidenciado en

295 Recordemos que en varios países latinoamericanos, presidentes elegidos constitucionalmente se han visto forzados a terminar sus mandatos constitucionales por la insatisfacción de la ciudadanía ante eventos políticos de distinta índole, relacionados con la probidad y eficacia de la gestión presidencial. Tales son los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Abdallá Bucaram en Ecuador (1997), Raúl Cubas en Paraguay (1999), Jamil Mahuad en Ecuador (2000), Fernando de la Rúa en Argentina (2001), Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (2003), Lucio Gutiérrez en Ecuador (2005), Carlos Mesa en Bolivia (2005), entre otros. Asimismo, más recientemente (junio 2009) en Honduras fue quebrado el orden constitucional al ser removido ilegalmente de su cargo el Presidente Manuel Zelaya.

296 Según datos de Latinobarómetro, desde 1995 a la fecha, la satisfacción con la democracia en la región ha oscilado en promedios de 25% (mínimo registrado en 2001) y 41% máximo (1997). Estos datos son menores que los registrados para la medición del apoyo a la democracia, que se ha mantenido fundamentalmente en promedios oscilantes entre el 50 y el 63%.

los últimos años. Este riesgo ya lo advertía desde hace varios años Juan Carlos Rey, cuando señaló:

“El pueblo no solo estima los valores asociados a la democracia representativa, sino que ve en ella un instrumento para la realización de sus aspiraciones de libertad, justicia y bienestar. Y su apoyo se basa en que confía en el funcionamiento de las instituciones y mecanismos de la democracia y en sus partidos y líderes como medio para satisfacer esas aspiraciones. Esa confianza se convierte en lealtad, que actúa como un colchón que permite amortiguar, a corto o mediano plazo, según sea su intensidad, posibles fallas en la satisfacción de sus aspiraciones. Pero no podrá mantenerse, por lo menos a largo plazo, si el funcionamiento del sistema defrauda sistemáticamente sus expectativas²⁹⁷.

En suma, podríamos afirmar que desde el inicio de la transición misma América Latina ha enfrentado dos retos: por un lado la construcción de regímenes políticos más representativos, participativos, inclusivos y respetuosos de los derechos humanos; por otro, la combinación de esos logros políticos con un mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía. Lo primero, aun con sus zigzagueos e involuciones, pareciera haberse logrado. Lo segundo es el gran pendiente y el principal desafío vigente para las democracias latinoamericanas. La realidad ha mostrado que la mayoría de la clase política latinoamericana ha sido incapaz de establecer modalidades sustentables de crecimiento económico e inclusión social, y son precisamente éstos déficit de la función gubernativa, las promesas incumplidas de las clases políticas, esa falta de efectividad, lo que explica en gran medida el deterioro y la pérdida de apoyo que se está dando hacia los regímenes democráticos de la región.

Lo cierto es que hoy las democracias latinoamericanas enfrentan, en un buen número de países, si bien por causas diversas y de intensidad variada, crisis de participación, de representación, de gobernabilidad y de legitimidad, que han concitado, en sus diferentes fases, la atención de los especialistas desde diversas perspectivas del análisis académico. Su origen, multicausal y determinado por las coyunturas históricas y culturales de cada país, así como su evolución y resultados, han generado múltiples perspectivas para el análisis y la reflexión.

297 Rey, Juan Carlos (1990) “Problemas de la transición democrática y de la consolidación democrática en América Latina”. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. IIDH, s.l. p. 395.

Es precisamente que, motivados por la riqueza de este contexto político y sus correspondientes aproximaciones académicas, la Secretaría General de la FLACSO ha considerado oportuno proponer una reflexión sobre el rol de las ciencias sociales en la comprensión e interpretación de la realidad latinoamericana, particularmente en lo referido a los sistemas políticos. En ese sentido, y en respuesta a la invitación hecha a las autoras para reflexionar sobre esta temática, presentamos en este documento un análisis del abordaje hecho por las ciencias sociales sobre la democratización de los sistemas políticos en América Latina; específicamente a partir de dos interrogantes básicas:

- a. ¿Cuáles han sido las principales perspectivas teóricas en las ciencias sociales para analizar la democratización y los sistemas políticos en América Latina?
- b. ¿Cuáles han sido sus principales categorías de análisis?

A ambas preguntas intentaremos dar respuesta, de manera general, en este artículo.

Precisiones metodológicas

Con el fin de delimitar los alcances que sugiere este tema, se consignan las siguientes aclaraciones metodológicas.

1. Este documento elabora una visión panorámica o general, no exhaustiva, de los principales enfoques y de las perspectivas teóricas que prevalecen en la región latinoamericana para analizar los procesos de democratización *de y en* sus sistemas políticos. Es un estado del conocimiento que no pretende dar cuenta de la totalidad de los estudios de la democratización en nuestros países, sino ofrecer *una* descripción de las *principales* categorías de análisis o ejes conceptuales sobre los que continúan apoyándose esos enfoques y perspectivas teóricas, reconociendo la existencia de otras categorías de análisis allende las descritas en este documento.
2. La línea argumentativa o lógica de exposición es descriptiva antes que evaluativa evitando comentarios calificativos binarios (v. g. bien – mal; mejor – peor) que juzguen el valor, mérito o pertinencia de los enfoques para explicar los procesos de democratización.

3. El análisis “...en las Ciencias Sociales de la región” supone -en general- perspectivas y enfoques *desde* la región y *hacia* la región, o lo que es igual, análisis producidos por autores e instituciones ubicados en los países latinoamericanos u otros que los estudian desde otras latitudes, especialmente desde la academia estadounidense.
4. Como se aprecia en el enunciado del tema, este documento se concentra en los enfoques teóricos fundamentales sobre la democracia y los sistemas políticos en América Latina, específicamente los referidos al “régimen” o entramado institucional - formal de representación y participación política, y con especial atención en el debate de las democracias electorales de la región. . Esto incluye a instancias como los poderes Ejecutivos y Legislativos, las instituciones de petición- rendición de cuentas horizontales y verticales, los partidos políticos y el conjunto institucional electoral. Subsidiariamente se harán puntuales reflexiones con respecto a otros escenarios y actores de intermediación, movilización y participación política (v. g. grupos de presión e interés) que conforman el “entorno” o ambiente intrasocietal del sistema político.
5. Los procesos de democratización en los regímenes políticos latinoamericanos han sido objeto de estudios típicos de la Ciencia Política. De hecho, tanto la “democratización” como el “régimen político” son en sí mismos categorías distintivas del análisis politológico. Este documento se sitúa también en perspectiva de la teoría política; no obstante, se reconoce como presupuesto de trabajo, que gran parte de la reflexión contemporánea sobre el tema en estudio se ha enriquecido progresivamente con el aporte de la sociología, la antropología, la psicología social entre otras. Al respecto, es importante destacar tres características fundamentales de los estudios de la democratización en América Latina, que a su vez se relacionan con el desarrollo mismo de la Ciencia Política en los últimos 50 años:
 - a) la primacía de las “micro-teorías” y teorías de alcance medio sobre las formulación de teorías generales.²⁹⁸
 - b) la influencia “trans”, “multi” e interdisciplinaria; y

298 Von Beyme, Klaus (1994) *Teoría política del siglo XX: De la modernidad a la postmodernidad*. Alianza, Madrid, España y Merton K., Robert (1964) *Teoría y Estructura Sociales*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México.

-
- c) la preferencia mayoritaria por los estudios comparados.²⁹⁹

Hechas estas precisiones, expondremos de seguido cómo ha sido el devenir de los análisis de la democratización en América Latina, desde el transicionalismo hasta el debate sobre la calidad de la democracia. Posteriormente presentaremos un repaso de las principales categorías de análisis aplicadas por los estudiosos de las Ciencias Sociales, y finalmente, en la sección de conclusiones, ampliaremos los comentarios sobre estas y otras características genéricas de los estudios de la democratización en la región.

Democracia y procesos de democratización: del transicionalismo al debate sobre la calidad de la democracia

El abordaje de la literatura sobre la democratización en América Latina en el presente artículo, toma como base el análisis de Gerardo Munck³⁰⁰ referido a los estudios sobre democracia y democratización realizados en los últimos 25 años. La escogencia de dicho esquema general resulta relevante para esta investigación tanto por la capacidad que ofrece para articular múltiples y diversas fuentes ante la gran diversidad y cantidad de estudios realizados en el marco de la democratización, como por ofrecer la posibilidad de servir a modo de vínculo entre los aspectos teórico-prácticos de la democratización en la región (agendas de investigación que afectan y son afectadas por la dinámica político social). En este sentido, este estudio sugiere como marco para el análisis de la literatura sobre la democratización, las tres agendas o áreas fundamentales de la teoría democrática propuestas por Munck: la transición a la democracia, la estabilidad democrática y la calidad de la democracia. Es dentro de estas áreas, que sirven como principio unificador de los estudios sobre democracia, que se ubicarán luego las categorías de análisis a considerar en este artículo.

299 Munck, G. y Snyder R. (2005) “El pasado, presente y futuro de la política comparada. Entrevistas a Robert Dahl, Juan Linz, Adam Przeworski y David Laitin”. En: *Política y Gobierno*. Vol. XII, Número 1. Primer semestre de 2005. CIDE, México, DF, México.

300 Munck, Gerardo (2007) “Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges”. En: Berg-Schlosser, Dirk. Ed. *Democratization. The State of the Art*. Segunda edición revisada y actualizada. Barbara Budrich Publishers, Stauffenbergst, Alemania, pp. 45-68.

La transición democrática

Es preciso mencionar que la investigación y análisis sobre la transición a la democracia fueron estimulados en gran medida por el acontecer político del sur de Europa (Portugal, Grecia y España) entre 1974 y 1975, así como de América Latina a partir de 1978. La investigación sobre la transición a la democracia, basada en gran parte en el trabajo seminal de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter sobre las transiciones desde regímenes autoritarios (1986)³⁰¹, se ubica dentro de un ámbito más vasto de la teoría democrática enfocada primordialmente en una visión Schumpeteriana de la democracia determinada por el acceso al poder político, particularmente, por las elecciones libres, justas y periódicas.

Esta área de estudio ha comprendido el debate teórico-práctico sobre la pertinencia del concepto de transición democrática, particularmente debido a la exclusión de temas de gran interés para la teoría democrática, que trascienden la democracia política (minimalista) basada primordialmente en elecciones competitivas. Asimismo, en la práctica, el tema ha contribuido al debate sobre la identificación e idoneidad de los criterios que determinan el umbral democrático, culminación y ruptura del proceso de transición. Pese a la presencia de críticas sobre el concepto minimalista de la transición y de los criterios para determinar la culminación de dicho proceso y el inicio de otra etapa (¿quizás llamada consolidación?)³⁰² la investigación y la dinámica misma de la transición democrática en diferentes países han permitido reflexionar sobre la relevancia misma de la transición y sobre su caracterización como proceso sujeto a involuciones, retrocesos y rupturas.

Otro debate fundamental en el marco de la literatura de la transición ha sido el referente (y por ejemplo en contra de la propuesta de la teoría de la modernización), a la inexistencia de un proceso de transición único, sino de procesos de transición múltiples determinados por estrategias de elite y masas o por esquemas verticales reformistas. Esta afirmación ha conducido al descubri-

301 O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Baltimore, Estados Unidos. Sin embargo, deben también señalarse los estudios previos elaborados por Lipset y Rustow en la década de los 60 y 70.

302 Schedler, Andreas (1998) "What is Democratic Consolidation?" En: *Journal of Democracy* 2 (abril 1998). National Endowment for Democracy y Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos, p. 92.

miento de que el tipo de régimen anterior determina en gran medida la evolución de los procesos de transición.

Asimismo, la discusión sobre el rol del Estado en los procesos de transición ha sido clave dentro de esta área de estudio, afirmándose que las transiciones iniciadas con la caída o desintegración del Estado -o que han experimentado este tipo de situaciones en el proceso de transición- difícilmente podrán alcanzar la democracia.³⁰³

Si bien varios de los hallazgos vinculados a los debates han representado aportes invaluable a la teoría de la democratización, resulta importante acotar que existen excepciones a tales afirmaciones en una variedad de casos.

La estabilidad democrática

El área de estudio de la estabilidad democrática se ocupa del fortalecimiento y estabilización de los nuevos regímenes democráticos que deben hacer frente a una serie de desafíos y dificultades surgidos inmediatamente después de la transición democrática, y que en el caso de los países de América Latina, se traducen, en gran medida, en altos niveles de pobreza extrema y de polarización social. La discusión acerca de la estabilidad democrática "...no debe ignorar la pobreza y la desigualdad, ni las políticas de crecimiento deben soslayar que, pobres y desiguales, los ciudadanos ejercen su libertad para aceptar o rechazar esas políticas".³⁰⁴ De manera que es preciso mencionar que esta área de estudio vincula íntimamente el ámbito político y económico, planteando no sólo la necesidad de fortalecer los derechos políticos de los ciudadanos, sino de perfeccionar simultáneamente los derechos cívicos y sociales en las nuevas democracias.

Entre los diversos debates y reflexiones surgidos dentro del área de la estabilidad democrática, este estudio hace hincapié fundamentalmente en dos de ellos:

303 Munck, Gerardo, "Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges", op. cit. pp. 45-68.

304 PNUD (2004) *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Quebecor World Perú S. A, Lima, Perú, p. 38.

Primero, la discusión sobre la precisión del concepto de consolidación democrática y segundo, el debate sobre la influencia del contexto histórico de los países de la región en el desarrollo de modelos democráticos autóctonos.

Con respecto al debate sobre el concepto de consolidación, desarrollado fundamentalmente en el transcurso de la década de los 90, este se ha centrado desde sus inicios en el significado y alcance del término mismo. El concepto de consolidación ha sido objeto de un uso indiscriminado que ha generado confusión en los ámbitos académico y político. Según algunos académicos, es la falta de claridad conceptual lo que dificulta el estudio y la construcción teórica sobre la consolidación democrática³⁰⁵ Para varios autores, el concepto de consolidación democrática se limita a una visión minimalista de las poliarquías de Dahl, es decir, a cuándo las elecciones y las libertades conexas a ellas están institucionalizadas³⁰⁶ o como lo señala Linz, a cuándo la democracia es el “único juego en el pueblo” o bien, no posee ningún enemigo que pueda vetar a las autoridades electas.

Segundo, dentro de la literatura de la democratización, existen conceptos de consolidación más amplios. Requiere destacar que muchas de estas versiones ampliadas se centran en el alcance de un alto grado de *institucionalización* o en la profundización de la llamada democracia liberal (y no de la democracia electoral). Estas versiones, usualmente, no consideran las elecciones como una institución y se enfocan más bien en instituciones tales como el poder ejecutivo, poder legislativo, el poder judicial y los partidos políticos.

Es importante reiterar en este estudio, que no existe ninguna teoría capaz de indicar el por qué y el cómo las nuevas democracias (poliarquías) son capaces de mejorar y completar su conjunto de instituciones, y culminar con ello el proceso de consolidación democrática³⁰⁷ no sólo debido a las diferentes conceptualizaciones de la consolidación democrática, sino también, y ligado a lo anterior, la dificultad para que dichos conceptos pueden ser desagregados en una serie de criterios que contribuyan a conocer el grado de consolidación de las nuevas democracias.

305 Schedler, Andreas, “What is Democratic Consolidation?,” op. cit., p. 92.

306 O'Donnell, Guillermo (1997) “Illusions about Consolidation”. En: Diamond, Larry et al. Ed. *Consolidating the Third Wave Democracies, Themes and Perspectives*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos, pp.43 y 45.

307 Ibid., pp. 43-45.

Lo anterior conduce al segundo debate académico mencionado sobre las características políticas, sociales y económicas propias de los países de América Latina y el desafío que presenta -tomando en cuenta dicha especificidad- la identificación de tipologías que indiquen la ausencia, alcance parcial, o total, de la consolidación de las democracias en la región.

América Latina comparte y presenta una serie de rasgos históricos, culturales, políticos y económicos, que la diferencian de otras zonas del orbe. Dichas características producen inevitablemente un efecto en el desarrollo y evolución de los sistemas políticos y sociales. Por lo tanto, estos elementos deben ser tomados en cuenta al momento de elaborar cualquier tipología sobre las democracias. Desafortunadamente, si bien se reconoce la utilidad de contar con tipologías capaces de facilitar la clasificación de las nuevas democracias, no siempre es posible establecer similitudes o diferencias entre los diferentes tipos de régimen u observar comportamientos o rasgos comunes que ayuden a determinar los riesgos o posibilidades de los diferentes regímenes para ser objeto de ruptura o de institucionalización. En gran medida, las tipologías diseñadas hasta ahora se limitan a plantear una serie de características observables en las democracias occidentales (consolidadas), o bien a sugerir un conjunto de tipos ideales alejados totalmente de las realidades latinoamericanas. Lo anterior, en general, provoca serias dificultades para evaluar el avance efectivo de las nuevas democracias de la región.

La calidad de la democracia

La tercera área de estudio sobre la democratización es la de la calidad de la democracia. En los últimos años, tanto académicos como autoridades políticas y agencias donantes han realizado esfuerzos para la identificación de medios de análisis y evaluación de la calidad de la democracia.³⁰⁸ Aspectos tales como la reducción de la confianza ciudadana en el gobierno y las instituciones políticas, el creciente descontento con los partidos políticos, así como la percepción de que los gobiernos y los políticos son corruptos, ha conducido a los académicos a hablar de la "crisis de la democracia", capaz de afectar tanto a los viejos como a los nuevos regímenes democráticos.

Es importante mencionar que no existe una teoría robusta y sólida sobre la calidad de la democracia, ni un concepto claro que se desprenda de enfoques

308 Diamond, Larry y Morlino, Leonardo. Ed. (2005) *Assessing the quality of democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos.

teóricos.³⁰⁹ Tal y como lo enuncian Diamond y Morlino³¹⁰, éste es un tema controversial, que da lugar a debates sobre el concepto mismo de calidad de la democracia, y sobre la posibilidad y conveniencia de acuñar un concepto universal que permita y facilite simultáneamente la comparación entre diversos regímenes políticos.

A pesar de la existencia de las nebulosas mencionadas, es relevante referirse a lo que pareciera ser uno de los puntos de coincidencia en la literatura sobre la calidad de la democracia, cual es la necesidad de comparar los aspectos normativos del régimen con sus características y dinámicas reales, si se quiere evaluar la calidad del mismo. Tanto en las democracias ya establecidas como en las nuevas, resulta útil definir el grado en que una práctica política se aproxima a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía.³¹¹ De ahí surge la necesidad de diseñar e implementar una serie de instrumentos metodológicos, tales como las auditorías ciudadanas,³¹² que miden la cercanía entre la política real y la política ideal, constituyéndose a su vez en métodos útiles que procuran extraer información clave para la identificación de reformas que ayuden a mejorar la calidad de la democracia, y que sean capaces de asegurar la legitimidad esencial para su consolidación.

Cabe destacar que estas tres grandes áreas de estudio de la democratización en América Latina que hemos reseñado, servirán de marco de referencia para la descripción que haremos, en la siguiente sección, de las categorías de análisis de la democratización a nivel teórico-práctico, las cuales han surgido de interrogantes y debates concretos que han emergido dentro de alguna o varias de las tres áreas señaladas. Esas categorías de análisis fungen en este trabajo como herramientas para el estudio y clasificación de una amplia gama de ma-

309 Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001) *Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica. TOMO I*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

310 Diamond, Larry y Morlino, Leonardo, *Assessing the quality of democracy*, op. cit., p. ix.

311 Proyecto Estado de la Nación, *Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*, op. cit., p. 26.

312 Entre las auditorías ciudadanas se encuentran los instrumentos seminales como la auditoría democrática en el Reino Unido elaborada por la Universidad de Essex y el Centro por los Derechos Humanos bajo el liderazgo de David Beetham (1994) y la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica elaborada por el Proyecto Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001).

terial bibliográfico teórico, investigaciones aplicadas, propuestas de indicadores, informes, evaluaciones, auditorías ciudadanas, etc., que representan sólo parte de la vasta producción intelectual sobre el proceso de democratización de la región en las últimas tres décadas, propuesta por autores de la región.

Principales categorías de análisis de la democratización y los sistemas políticos en América Latina

1. Estado, régimen y sistema político

El desarrollo teórico de la democratización, en sentido estricto, se ha referido fundamentalmente a los regímenes políticos. Los estudios sobre los procesos de transición, instauración, consolidación, cambio y profundización de la democracia como “régimen” en América Latina también han tenido como unidades básicas de análisis al entramado formal e institucional de representación, participación política y de toma de decisiones colectivas o gubernativas. Sin embargo, se observa como tendencia creciente que en los últimos tres lustros del siglo anterior, el discurso político y algunos trabajos promovidos por la cooperación internacional comienzan a utilizar con frecuencia la categoría “sistema político” de manera indistinta al de régimen. Esta elasticidad conceptual de la democratización estuvo motivada posiblemente por la ampliación de los enfoques a:

- ✧ otros escenarios y actores de intermediación, movilización y participación política (partidos políticos, candidatos independientes, entre otros),
- ✧ el Estado - aparato,
- ✧ procesos y actores societales con revitalizados papeles protagónicos en la actividad política nacional e internacional (por ejemplo la sociedad civil, tercer sector, movimientos sociales, poblaciones indígenas, mujeres),
- ✧ la informalidad institucionalizada³¹³ y,

313 C.f. O'Donnell, Guillermo (2002) “Ilusiones sobre la consolidación”. En: *Nueva Sociedad* 180-181, jul-ago / sep-oct 2002, Caracas, Venezuela. Versión electrónica disponible en: www.nuevasoc.org.ve.

- ✧ los denominados “poderes fácticos”³¹⁴ que operan en las democracias latinoamericanas.

La ampliación de los estudios de democratización se relaciona además con la emergencia de marcos teóricos sobre modelos de democracia que pretenden enriquecer o rebasar las visiones procedimentales, electorales o mínimas, y postulan la necesidad de evaluar las democracias con sus resultados sociales, en su correspondencia con las expectativas y necesidades de la ciudadanía y con otras dimensiones o variables normativas, sustantivas o aspiracionales.

Se puede afirmar -como generalización- que la opinión pública, el discurso de los políticos y el análisis sociológico de la democratización trasciende al *régimen* para priorizar *el sistema político* como el espacio principal de interacciones entre el Estado y la sociedad civil³¹⁵. No obstante, el régimen político como demarcación teórica-metodológica de los procesos de democratización continúa vigente como definición operativa y objeto de estudio acotado en la ciencia política. Las evaluaciones sobre las recientes poliarquías latinoamericanas mantienen concentrando su atención en las formas de gobierno (presidencialismo – parlamentarismo), las relaciones y funciones de los poderes ejecutivos y legislativos, los gobiernos locales, las instituciones de petición – rendición de cuentas horizontales y verticales, y el conjunto institucional electoral.

2. *Derechos humanos, Estado de Derecho, petición y rendición de cuentas*

En la literatura de las ciencias sociales latinoamericanas se asume como presupuesto la relación entre derechos humanos, democracia y procesos de democratización, particularmente porque muchos países de la región vivieron procesos de transición del autoritarismo a la democracia en los que predominó el objetivo de establecer (o reestablecer) la vigencia del Estado de Derecho acompañado del respeto a los derechos humanos³¹⁶. La “naturalización” de dicho presupuesto se confirma en la academia, en las publicaciones auspicia-

314 PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit.

315 Juan Carlos Portantiero propone una sugerente articulación teórica entre las categorías Estado – sociedad civil y sistema político, necesaria -a su juicio- para comprender la realidad política latinoamericana. En: Vega, Juan E. Coord. (1984) *Teoría y política en América Latina*. CIDE, México DF, México, pp. 191-203.

316 Particularmente los derechos civiles y políticos.

das por organismos internacionales³¹⁷ en los documentos de organizaciones no gubernamentales (ONG's) y en el discurso político³¹⁸.

317 Ver Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José. Comp. (2007) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Segunda Edición. IIDH/ Universidad de Heidelberg/ IDEA Internacional/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral/ Fondo de Cultura Económica, México DF, México.

318 La siguiente cita de un texto del Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) ilustra bien este enfoque que relaciona de modo directo a los derechos humanos y la democracia: “Los valores de libertad y respeto por los derechos humanos y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal son elementos esenciales de la democracia. A su vez, la democracia proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos. Esos valores fueron incorporados a la Declaración Universal de Derechos Humanos y luego perfeccionados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra una gran cantidad de derechos políticos y libertades civiles en que se basan las democracias significativas. El nexo entre democracia y derechos humanos figura en el artículo 21(3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece: “La voluntad de la población debe constituir la base de la autoridad de gobierno; ello se expresará en elecciones periódicas y genuinas que serán mediante sufragio universal e igual y se celebrarán por voto secreto o por procedimientos de votación libres equivalentes.” Los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en instrumentos de derechos humanos posteriores que abarcan los derechos de los grupos (por ejemplo, los pueblos indígenas, las minorías, las personas con discapacidades) son igualmente esenciales para la democracia, habida cuenta de que garantizan la distribución equitativa de la riqueza y la igualdad y equidad con respecto al acceso a los derechos civiles y políticos. Durante muchos años la Asamblea General de Naciones Unidas y la ex Comisión de Derechos Humanos trataron de valerse de los instrumentos internacionales de derechos humanos para promover una comprensión común de los principios, normas y valores que constituyen la base de la democracia, con miras a orientar a los Estados Miembros en la formación de tradiciones e instituciones democráticas internas y en la atención de sus compromisos relativos a derechos humanos, democracia y desarrollo”. Ver Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) (2008) “La democracia y los derechos humanos”. (Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/democracyday/2008/pdf/DEMOCRACIAYDERECHOSHUMANOSDEFINITIVO.pdf>)

Es plausible relacionar la evolución de los derechos humanos en sus distintas generaciones con los esfuerzos para promover la consolidación, la profundización y el mejoramiento de la calidad de la democracia, apoyados por diversas instituciones en la región. Ejemplos concretos de reivindicar la democratización como valor positivo en nuestras sociedades son los cursos y trabajos especializados del Instituto de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscrita el 11 de setiembre de 2001 en Lima, Perú.

Si bien no se cuestiona en general la relación teórica y doctrinal entre democracia y derechos fundamentales, la investigación social en Latinoamérica continúa revelando sistemáticamente que la consolidación y profundización democráticas son todavía desafíos o tareas pendientes, al considerar que aún hoy algunos derechos humanos de primera generación no son reconocidos ni ejercidos plenamente por amplios segmentos poblacionales de nuestros países.

La ausencia de mínimos institucionales y jurídicos o su ineficacia por diversas causas —no exclusivamente procedimentales pero también por ese motivo— para el óptimo desarrollo de los derechos humanos y la democratización, ha promovido la emergencia de múltiples estudios que cuestionan o debaten el supuesto de la consolidación democrática y de la instauración del Estado de Derecho como “logros efectivamente alcanzados” en América Latina³¹⁹. Al respecto, durante la primera década del siglo XXI, se han generado diversas iniciativas en la región para dar seguimiento, monitorear y evaluar el proceso

319 C.f. O’ Donnell, Guillermo (1998) *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*. University of Notre Dame Press, Indiana, Estados Unidos; O’Donnell, Guillermo (2002) “Ilusiones sobre la consolidación”, op. cit.; Carothers, Thomas (2002). “The End of the Transition Paradigm”. En: *Journal of Democracy Volume 13, Number 1*. Johns Hopkins University Press. Baltimore Estados Unidos, pp. 5-21; Inoguchi, Takashi y Bacon, Paul (2003) “Governance, Democracy, Consolidation and the ‘End of Transition’”. En: *Japanese Journal of Political Science 4 (2)*. Institute of Oriental Culture, University of Tokyo. Cambridge University Press, Inglaterra, pp. 169-190; y, Ottaway, Marina (2002) *Promoting Democracy – the Next Phase*. Carnegie Endowment for Peace, Washington, D.C., Estados Unidos.

de evolución de los Estados de Derecho y su relación con los derechos humanos o con el desarrollo humano en general³²⁰.

El conjunto de métodos y técnicas de investigación que sustentan estos estudios son diversos, pero las perspectivas teóricas mayoritarias son neo-institucionales³²¹. Los diagnósticos orientados a establecer ratings-rankings o clasificaciones son básicamente inductivos y empíricos, sin embargo se observan importantes estudios comparados fundamentados en indicadores prescriptivos-normativos, deductivos, derivados de lo que se conoce como “buenas prácticas”, “benchmarking” o modelos considerados exitosos por su ejecución en otros contextos, cuyo propósito consiste en fijar algunas pautas para orientar reformas estatales, o la reingeniería jurídica e institucional³²².

La orientación evaluativa (neo) institucional en sus variantes “empiristas” tanto como en las normativistas”, ha encontrado tierra fértil en las estructuras de rendición de cuentas verticales y horizontales.³²³ Se formula como hipótesis que la profundización y mejoramiento de los regímenes democráticos representativos contemporáneos requiere de sólidas y efectivas instancias y mecanismos de control de su actuación, tanto entre las propias instituciones estatales (horizontal) como en la relación Estado – sociedad (vertical).

Nuevamente puede observarse que estos estudios se corresponden en tiempo con la discusión y eventual instauración de instituciones de rendición de cuentas en Latinoamérica. Desde la década de 1990, principalmente, se han ins-

320 Ver los informes del Proyecto Estado de la Nación - Estado de la Región y los Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

321 Por supuesto que hay múltiples variaciones o perspectivas específicas en el nuevo institucionalismo; algunas de ellas bastante distantes entre sí, tales como el “rational choice” y el institucionalismo sociológico, no obstante todas coinciden en privilegiar a las instituciones como su objeto de estudio y, eventualmente, objeto de intervención primordial en la acción política – estratégica. Ver Peters, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Editorial Gedisa S. A., Barcelona, España.

322 C.f. Asociación Estudios para el Futuro (2007) *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad*. 5 informes – tomos. Instituto Centroamericano de la Gobernabilidad, San José, Costa Rica.

323 O’ Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*, op. cit. y Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia No. 03. Primera edición, agosto 2004. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México DF, México.

taurado o fortalecido en diversos países de la región, instancias tales como la defensoría del pueblo o de los habitantes, contralorías de cuentas, defensorías del consumidor, reguladoras de servicios públicos, entre otras.

En la base de la promoción institucional de la petición - rendición de cuentas, subyace el principio de la responsabilización (“accountability”) en la gestión pública. En ese sentido, los estudios realizados en este campo advierten que uno de los mayores retos de la democracia en la región está en eliminar los amplios rangos de inmunidad que escapan a la rendición de cuentas, y establecer claras reglas de *accountability* que sometan al control de la legalidad a todos los actores, tanto públicos como privados, independientemente de su rango en una escala jerárquica. Puede afirmarse que el desarrollo conceptual de la responsabilización desde las ciencias económicas y administrativas, o como aspecto de la reforma del Estado,³²⁴ se ha enriquecido con el abordaje planteado en perspectiva de profundización democrática y del mejoramiento de la gobernabilidad democrática.

3. Gobernabilidad, gobernanza y “buen gobierno” en democracia

Desde los años 1970³²⁵ el concepto de gobernabilidad ha generado diversos debates en los escenarios académicos y políticos. No vamos a ahondar en este documento sobre las corrientes involucradas, sus polémicas, ni las definiciones específicas que postulan; pero sí interesa señalar que la gobernabilidad, la gobernanza y el ejercicio de lo que se considera como buen gobierno en democracia ha estado permanentemente asociado al debate sobre la democratización en América Latina, al menos, desde la segunda mitad de la década de 1980³²⁶.

324 C.f. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.

325 C.f. Crozier, Michael, Huntington, Samuel P y Watanuki, Joji (1975) *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, Estados Unidos.

326 Ejemplos de la producción latinoamericana al respecto: Achard, D. y Flores, M. (1997) *Gobernabilidad un reportaje de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México; Filmus, D. (1989) “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”. En: *Revista Mexicana de Sociología*.

Interesa además subrayar un dilema teórico que se presenta en la relación gobernabilidad – democratización y que se formula como contradicción, o al menos de manera dicotómica: el ejercicio de la gobernabilidad se ve afectada por la democratización y, de modo inverso, la búsqueda de mayor gobernabilidad afecta los esfuerzos por profundizar la democracia³²⁷.

En este tema las perspectivas neo-institucionales han generado gran cantidad de publicaciones, muchas de ellas auspiciadas por la cooperación internacional o por organismos intergubernamentales involucrados con América Latina³²⁸. Uno de los autores más reconocidos en estas perspectivas, Joan Prats, afirma:

“...El que el desarrollo humano implique –como razonamos después– democracia y gobernabilidad democrática, no significa que toda gobernabilidad democrática produzca desarrollo humano. En realidad, democracia y autocracia son categorías politológicas no construidas para significar potencialidades de desarrollo. Pero el debate se ha pro-

No. 113. México; Garretón, Manuel (1993) “Aprendizajes y gobernabilidad en la democratización chilena”. En: *Revista Nueva Sociedad* No. 128. Caracas, Venezuela; PNUD (1997) *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD, México DF México; Rojas Bolaños, M. (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO, San José, Costa Rica; Tomassini, L. (1993) *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Monografía No.9. Washington D.C., Estados Unidos; Torres Rivas, E. (1993) “América Latina, Gobernabilidad y Desarrollo”. En: *Revista Nueva Sociedad* No.128. Caracas, Venezuela; Lechner, Nobert (1999) “Las condiciones de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”. En: Filmus, D. Comp. *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. FLACSO/Eudeba, Buenos Aires, Argentina, pp.11-23; Bodemer, K. (2007) “Democracia representativa, cohesión social y gobernabilidad en América Latina en un contexto globalizado”. En: Bodemer K. y Carrillo F. *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. Plural Editores, Bolivia.

327 En medio del análisis de esta contradicción, surgen claramente, otros temas colaterales que se refieren a la legitimidad de la democracia, particularmente a los problemas de gestión estatal y de apoyo ciudadano, sobre los que abundantemente ha profundizado la academia.

328 Una de las producciones más representativas y recientes es el documento editado por Carlo Binetti y Fernando Carrillo (2004) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Unión Europea / Institut Internacional de Governabilitat / Red Gob, Washington D.C., Estados Unidos.

ducido y sigue vivo y en buena parte abierto. Nuestra posición es que no podemos hablar de desarrollo humano –por las razones que después se exponen– sin lucha por o progreso en la democracia y su gobernabilidad. Pero si adoptamos una concepción menos exigente de desarrollo y lo conceptualizamos como crecimiento y hasta como desarrollo económico y social, entonces tendremos que reconocer que tal desarrollo, según resulta de los estudios histórico-empíricos, no ha dependido de la naturaleza democrática o autocrática del régimen político, sino de la forma o tipo de gobernabilidad en que se han concretado[...] Democracia y gobernabilidad son, pues, *dos conceptos diferentes que pueden y deben sin embargo relacionarse*. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad.”³²⁹

La conflictiva relación entre democratización, gobernabilidad y desarrollo humano parece lejos de resolverse de manera definitiva en el debate político y quizás menos aún en el académico latinoamericano, pero es evidente que la supuesta dicotomía entre ellos continúa generando sistemáticas reflexiones, investigaciones y argumentos o elementos de juicio para los procesos de toma de decisión, fundamentalmente –como se dijo– en los temas referidos a la reforma institucional del Estado, las reformas políticas electorales y las propuestas de modificación de los regímenes presidencialistas en la región; asuntos en los que subyace además la reflexión sobre representación y participación políticas en democracia.

4. Representación, participación y liderazgo político en las democracias latinoamericanas

Se observa que una cantidad importante de los estudios de democratización en América Latina retoman uno de los dilemas más antiguos y polémicos de la teoría de la democracia, aunque pocas veces se manifieste de manera explícita: el de la representación *versus* la participación política.

La instauración de la democracia en la región a partir de la tercera ola supuso, como lógico requisito, la realización de elecciones periódicas y competitivas, lo cual es fundamental en el régimen democrático representativo. Dándose por supuesto la consolidación de las “democracias electorales” en casi todos

329 Prats i Català, Joan (2001) “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. pp. 103-148.

los países del hemisferio occidental, a partir de los noventa también inicia una tendencia de disconformidad y percepción de insuficiencia de la democracia en su dimensión mínima–electoral; información sistematizada en diversos estudios periódicos de opinión pública y académicos. Este malestar, que varios autores han calificado de desencanto de la ciudadanía con la política y la clase política³³⁰ se manifiesta en indicadores como el abstencionismo electoral o el déficit de credibilidad y apoyo a los partidos políticos y los Poderes Legislativos.

Ante este escenario, y desde el enfoque de la profundización y calidad democrática, se han postulado dos enunciados hipotéticos generales en el discurso académico latinoamericano: “los problemas de la democracia se resuelven con más democracia” y “hay que hacer más participativa a la democracia representativa”. No se propone sustituir la democracia representativa por la democracia directa, sino complementar aquella con más y mejores espacios y dispositivos de deliberación, participación y consulta. Al respecto, América Latina ha tenido diversas experiencias de diálogo social y concertación. El pensamiento de las ciencias sociales regionales ha analizado esas experiencias³³¹ y quizás las ha influido de algún modo³³².

No se puede dejar de señalar, además, que muchos de los hitos, de las movilizaciones y de la organicidad política disconforme con el régimen democrático representativo y demandante de “más democracia” en sus modalidades directas, pluralistas y participativas, se han documentado en generadoras de pensamiento altamente reconocidas en la región como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Debe reconocerse también la producción de pensamiento académico y político generado desde la izquierda que aboga por una democracia post–liberal³³³,

330 Por ejemplo, ver Rial, Juan y Zovatto, Daniel. Ed. (1998) *Urnas y desencanto político. Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica.

331 Piazzese, Ada y Flaño, Nicolás. Ed. (2005) *Diálogo Social en América Latina. Un camino hacia la democracia ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., Estados Unidos.

332 PNUD (1997) *¡Viva la Gente! La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica*. PNUD, San José, Costa Rica.

333 Tezanos Tortajada, José Félix. Coord. (1996) *La democracia post-liberal*. Fundación Sistema, España.

post-capitalista³³⁴ y una integración regional autónoma libre de imposiciones imperialistas.³³⁵ Se observan acá planteamientos apoyados en la teoría de la dependencia y en los modelos de democracia radical y plural.³³⁶ No obstante, podrían llevar razón quienes argumentan que estas producciones son difícilmente clasificables en los estudios de la “democratización” *stricto sensu*. Quienes así piensan, prefieren tipificarlas como fuentes de reflexión crítica ante la “democracia liberal” y, particularmente, alternativa de su versión mínima – electoral – procedimental y antagonista del modo capitalista de producción.

Finalmente, el dilema entre los modelos “puros” representativos y participativos / directos de democracia en América Latina, también ha generado reflexión académica en perspectivas que abordan este debate de modo más general, fundamentalmente desarrollando hipótesis de trabajo que relacionan los problemas de los regímenes democráticos contemporáneos con las características fundamentales de cómo se entiende y manifiesta en la actualidad la representación y el liderazgo político³³⁷, o cómo se expresan estos problemas en relación con las modificaciones en la matriz fundamental de Estado – Sociedad – Política³³⁸. En el mismo orden, la incorporación y uso creciente de mecanismos de democracia directa en la región, sobre todo en la última dé-

334 Se destacan también los trabajos del Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI). Puede consultarse al respecto su página en Internet: www.dei-cr.org

335 Harnecker, Marta (2001a) *Pensando el Segundo Foro Social Mundial*. Disponible en: <http://www.rebelion.org/hemeroteca/sociales/harnecker150701.htm> y Harnecker, Marta (2001b) *América Latina. La Izquierda después de Seattle*. Surda ediciones, Santiago, Chile. También disponible en: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/harnecker21_300402.pdf

336 Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político (Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical)*. Paidós, Barcelona, España.

337 Novaro, Marcos (2000) *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens Ediciones, Politeia, Buenos Aires, Argentina.

338 Garretón, Manuel Antonio (2000) *Política y Sociedad entre dos Épocas. Reflexiones sobre América Latina en el cambio de Siglo*. LOM Ediciones, Santiago, Chile y Garretón, Manuel Antonio (2000b) *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. LOM Ediciones, Santiago, Chile. No debe omitirse que los temas de la representación política en las democracias latinoamericanas también han motivado análisis sobre liderazgos políticos denominados, para cada caso, “neocaudillistas” - “out-siders” (C.f. IIDH/CAPEL (1995) *Partidos y clase política en América Latina en los 90*) o “(neo) populismo”; esto último inspirado en desarrollos teóricos generales como la obra de Enersto Laclau (2005) *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.

cada, ha generado incipientes investigaciones sobre sus efectos en los sistemas democráticos latinoamericanos.³³⁹

5. *La cultura política de la democracia*

Como se anticipó en páginas anteriores, la observación y la evaluación de los procesos de democratización tienen como uno de sus principales referentes a los estudios con énfasis empíricos y sistematizaciones de información obtenida con instrumentos inductivos, básicamente estadísticos.

Al igual que ha sucedido con el desarrollo de la ciencia política en general³⁴⁰, los análisis sobre democratización en América Latina han tenido una significativa orientación comparativa – conductista y, en ese sentido, los denominados estudios de cultura política y de opinión pública constituyen mayoritariamente su núcleo duro conceptual y metodológico³⁴¹.

339 Ver al respecto la reciente compilación de Lissidini, Welp y Zovatto (2008) sobre las instituciones de democracia directa en América Latina: *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo, Buenos Aires, Argentina. Otras investigaciones en la materia han sido publicadas por el Instituto Federal Electoral de México; IDEA Internacional (2008), Lissidini (2001) y Miró Quesada (1990).

340 Algunas reflexiones de la ciencia política “conductista” y el análisis comparado como enfoque y metodología predominante: Von Beyme, Klaus (1994) *Teoría Política del Siglo XX: De la modernidad a la postmodernidad*. Alianza, Madrid, España, pp. 18-20, 25-275 y 318-346; Johnson, Nevil (1991) *Los límites de la Ciencia Política*. Colección Semilla y Surco. Serie de Ciencia Política. Editorial TECNOS, Madrid, España, capítulos 4, 5 y 6; Zamitiz, Héctor (1994) “Ciencia Política e interdisciplina: una perspectiva del Estado latinoamericano. Entrevista con Marcos Kaplan”. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 176. mayo – agosto 1994. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF, México y Metapolítica (2006) *La Muerte de la Ciencia Política*. Vol. 10, Núm. 49, septiembre – octubre 2006. Centro de Estudios de Política Comparada A. C./ Ediciones de Educación y Cultura S. C, México.

341 Por ejemplo, ver los informes de la Corporación Latinobarómetro a partir de la segunda mitad de la década 1990; los informes de cultura política de la democracia ejecutados por el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) – Americas Barometer / Vanderbilt University / USAID; los estudios de opinión recabados para el informe de la democracia en América Latina del PNUD 2004.

Considerando al conductismo o “conductualismo” una corriente predominante en la ciencia política latinoamericana y reconociendo la enorme producción de investigaciones sociales que ha generado, algunos trabajos se han propuesto destacar su valor metodológico³⁴², revisar el estado del arte contemporáneo³⁴³ o mostrar su importancia en el proceso de democratización latinoamericano:

“Los estudios sobre democratización en América Latina generalmente incluyen dos aspectos básicos: el económico y el político... aún cuando cambios substanciales en lo económico y en lo político tengan lugar, los factores culturales seguramente estarán deteniendo el proceso... En el artículo se sugiere que para lograr una democracia de larga duración en América Latina, han de ser alcanzados no únicamente factores económicos y políticos, sino también de manera paulatina los valores propios de la democracia, los cuales necesitan ser asimilados en la cultura política de sus habitantes... El estudio comprensivo de la cultura

342 Winocur. et. al. (2002) *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. IFE/FLACSO/Porrúa, México.

343 Heras Gómez, Leticia (2002) “Cultura Política: El estado del Arte Contemporáneo”. En: *Reflexión Política* Año 4 No 8. Centro de Estudios de la Universidad Autónoma de México (UNAM), México DF, México. En este primer texto Leticia Heras expone el debate que han mantenido dos perspectivas teóricas aparentemente opuestas: la sociología interpretativa y la política comparada. La segunda, cimentada básicamente en los estudios de Política Comparada, tiene aspiraciones científicas “libres de valores”, utiliza una metodología predominantemente positivista – cuantitativa y parte de una definición psicológica de la cultura política. La sociología interpretativa “Hace uso de las pruebas de plausibilidad y construye la cultura política como significado; es evidentemente omnívora, al contener una definición comprensiva de la cultura política”. La autora relaciona la sociología interpretativa con la perspectiva antropológica y los enfoques sociológicos del interaccionismo simbólico y la fenomenología. El texto concluye subrayando la necesidad de combinar los enfoques comparativos e interpretativos para el estudio de la cultura política. A su juicio, se debe utilizar la sociología interpretativa para la recuperación histórica de los valores político-culturales de una sociedad, y utilizar la política comparada para hacer un mapa de la cultura política en el presente. A su juicio, este marco teórico permitiría establecer las bases histórico-político-culturales y articularlas con las correspondientes formas de participación política en la actualidad.

política no es un factor menor en el proceso de democratización en América Latina”.³⁴⁴

A pesar de reconocerse la importancia del enfoque de la cultura política sobre los procesos de democratización, esto no ha estado exento de cuestionamientos. En perspectiva crítica se pretende revelar los límites y falencias de los estudios de cultura política, especialmente aquellos de orientación conductista – cuantitativa, para el análisis de las particularidades de la región latinoamericana. Uno de los más recientes trabajos al respecto, se desarrolló en la FLACSO, Sede Académica de Ecuador³⁴⁵. En la introducción de este texto se afirma:

“Un segundo campo debatido en los últimos años ha sido el de la cultura política. Los primeros enfoques estuvieron estrechamente conectados con la problemática de la gobernabilidad. Muchos de ellos, aún sin saberlo, asumieron el enfoque clásico propuesto por Almond y Verba, cuyo enfoque plantea una entrada analítica a los problemas de estabilidad política a partir de las relaciones de congruencia o incongruencia entre cultura política e instituciones políticas. Cuando se utiliza esta perspectiva de análisis en sociedades que han adoptado diseños institucionales y constituciones políticas democráticas, los problemas de inestabilidad o ingobernabilidad aparecen inevitablemente localizados en el campo de la cultura política. La cultura política se vuelve un problema, un obstáculo, una limitación a la consolidación democrática. Se corre el peligro, entonces, de caer en un enfoque exageradamente normativo de análisis: ¿qué cultura política requiere la democracia para volverse sustentable? La respuesta suele venir, de una u otra manera, asociada a lo que los dos autores llamaron “cultura cívica”, vin-

344 Heras Gómez, Leticia (2004) “Cultura Política y democratización en América Latina”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. No. 103 – 104. Editorial de la Universidad de Costa Rica (EUCR), San José, Costa Rica, pp. 24 y 35.

345 Burbano de Lara, Felipe. Comp. (2003) *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador. Este texto es una antología de alrededor de 500 páginas, que compila más de 10 artículos de diversos autores ecuatorianos contemporáneos. No es una obra específica sobre cultura política, sino una sistematización y evaluación de la investigación social que, en Ecuador y fundamentalmente en la década de 1990, establece la relación analítica entre democracia, gobernabilidad y cultura política, tal y como indica el título del documento. Esta compilación es en sí misma “un estado del arte” sobre los estudios de democratización en Ecuador, con sugerentes reflexiones para el contexto latinoamericano en general.

culada, a su vez, a una cierta manera de entender la modernidad. De este enfoque se desprenden consecuencias peligrosas; si no somos capaces de replicar, imitar la modernidad de los países democráticamente estables (Estados Unidos, Gran Bretaña), estamos condenados a vivir bajo el designio de la inestabilidad o a diseñar instituciones políticas congruentes con una cultura política no democrática.”³⁴⁶

En las últimas dos décadas los estudios de cultura política y en general los sondeos de opinión pública en Latinoamérica han mostrado, como tendencia, el malestar o desafección ciudadano con la política, la conflictividad social y su manifestación específica en el ámbito electoral, representativo y partidario. A pesar que estos documentos revelan que la democracia electoral en América Latina pareciera consolidada, es evidente que las principales instituciones sobre las que funciona este régimen y el Estado de Derecho han experimentado pérdidas relativas en los niveles de confianza y legitimidad³⁴⁷, lo cual sirve de fundamento para advertir algunas amenazas para su sostenibilidad y promulgar “reformas” al régimen. Estas proclamas reformistas para las democracias latinoamericanas se evidencian tanto en el discurso de los actores políticos como en el discurso académico.

6. *La reforma del sistema electoral, la forma de gobierno y los partidos políticos*

Las ciencias sociales latinoamericanas o *sobre* Latinoamérica han generado diversas publicaciones y líneas de investigación concentradas en las iniciativas de reformas institucionales en nuestros países. El argumento normativo predominante consiste en promover “reingeniería política” orientada a ampliar e incluso transformar sustancialmente los espacios y mecanismos de representación y participación política.

Uno de los ámbitos donde el nuevo institucionalismo y la ingeniería política normativa han generado producción académica de más larga data es el referido al presidencialismo *versus* semipresidencialismo *versus* parlamentarismo. Este tema ha sido debatido recurrentemente en América Latina³⁴⁸ sin que,

346 Ibid., pp. 55-56.

347 Los datos obtenidos por el estudio Latinobarómetro durante los últimos años confirman estas tendencias.

348 Entre los principales exponentes y estudiosos de este debate están Linz y Valenzuela (1997), Lanzaro (2001), Nohlen y Fernández (1991), Carey y Shugart (1998), Valadés y Serna (2000), Mainwaring y Sobert Shugart (2002).

hasta la fecha, haya consenso en la conveniencia de transformar la actual forma de gobierno presidencial vigente -en las democracias de la región- por uno semipresidencial ni parlamentario.

Otro tema de amplio desarrollo es el del sistema electoral, éste entendido no solamente como fórmula de traducción de votos a escaños, sino en sentido amplio, incluyendo al conjunto de disposiciones jurídicas de distinto nivel, institutos, procedimientos e instituciones relacionadas con el sufragio y la determinación de cargos de elección popular. Al respecto, instituciones con presencia hemisférica como IDEA Internacional o IIDH / CAPEL, e instituciones nacionales con el apoyo de la academia (v. g. IFE de México, Universidad de Heidelberg, Universidad Nacional Autónoma de México, ONPE de Perú, entre otras) han apoyado o participado en esfuerzos de producción y divulgación de investigaciones comparadas (principalmente en derecho y política comparada) para generar un importante acervo de experiencias, incluyendo “buenas y malas prácticas” y “lecciones aprendidas” o por aprender en diversos contextos, para la toma de decisiones en los países latinoamericanos.³⁴⁹

Las iniciativas de reformas políticas - electorales han tenido resultados diversos en América Latina y los análisis sobre ellas tampoco revelan aún casos que podrían considerarse como modelos o ejemplificantes generales para el resto. De hecho, si algo ha quedado claro de los estudios en materia de reforma es que no existen “recetas ideales”, y que en todo proceso reformador debe tenerse muy en cuenta el contexto específico y la cultura política de cada país. No obstante, sí se observan algunas tendencias en materia de reforma, y se revelan como áreas prioritarias de mejoramiento al menos tres: los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, la regulación de nuevas formas de participación política (v.g. movimientos ciudadanos, candidaturas independientes), y la representación de segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos; en estas áreas se postulan como valores “demo-

349 Por ejemplo, ver IDEA Internacional (2000) *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*. IDEA Internacional/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral, México DF, México; Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2000) *Diccionario Electoral*. 2ª edición, 2 volúmenes. Serie Elecciones y Democracia. IIDH – CAPEL, San José, Costa Rica y Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit.

cratizantes” a la transparencia, la rendición y petición de cuentas, así como la inclusión y el pluralismo³⁵⁰.

Es justamente con base en esos valores y con la perspectiva del reformismo (neo) institucional que los estudios sobre democratización han focalizado gran parte de su producción en los sistemas de partidos políticos latinoamericanos y, principalmente, en la dimensión organizativa y “vida interna” de los partidos políticos, al ser considerados éstos como una de las estructuras básicas del régimen político democrático – representativo³⁵¹.

Organizaciones cuyo mandato u objetivo principal es el trabajo con partidos políticos –antes que con el sistema de partidos- tales como las norteamericanas NDI e IRI, o las fundaciones alemanas como la Konrad Adenauer, Friedrich Ebert y la Nauman, continúan apoyando la modalidad de investigación aplicada. Pero es quizás a inicios del nuevo siglo donde se observa una proliferación de estudios de vida interna partidaria auspiciados por otras entidades intergubernamentales, no gubernamentales, institutos académicos y en general, por el sistema de cooperación internacional. La mayoría de estas producciones se concentran en dimensiones como la institucionalización organizativa, la ideológica – programática, la democracia interna así como la transparencia y rendición de cuentas.

A modo de ejemplo, una investigación doctoral de reciente publicación³⁵² consigna más de una decena de documentos sobre dichas dimensiones de los partidos políticos en América Latina, casi todos ellos producidos en el período 2003 - 2007. Un número importante pretende trascender el carácter exploratorio y ya se sugieren posibles sistemas de indicadores para monitorear y evaluar la evolución o involución de los esfuerzos “institucionalizantes”, “democratizantes” o “transparentizantes”.

Con esta orientación se destacan proyectos con múltiples auspiciantes, este es el caso del proyecto originalmente denominado “Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organiza-

350 Un análisis reciente de los procesos de reforma política en América Latina, desde el inicio de la Tercera Ola Democrática hasta 2007, se encuentra en Zovatto, D. y Orozco J. (2008) *Reforma política y electoral en América Latina*. IDEA/UNAM, México DF, México.

351 Ver Zovatto, D. (2006) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. IDEA/UNAM, México DF, México.

352 Rosales, R. (2009) *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. Educatex -IIDH / CAPEL, San José, Costa Rica.

ción de Estados Americanos (OEA) e IDEA Internacional con el apoyo financiero de las agencias de cooperación noruega (NORAD), británica (DFID) y sueca (ASDI), a quienes se sumaron nuevos cooperantes como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la cooperación finlandesa y la cooperación danesa³⁵³.

Otro proyecto relevante y con perspectiva similar es el titulado “Representación Equitativa y Reforma de Partidos Políticos”, coordinado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH / CAPEL) en el marco de la “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina”,³⁵⁴

7. Ciudadanía en democracia y calidad de la democracia

A partir de la segunda mitad de la década de 1990 comienza a ser cada vez más notorio el interés del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de incursionar con mayor protagonismo en los temas relacionadas con “la política” en América Latina. Desarrolla programas y proyectos para la promoción de la gobernabilidad democrática³⁵⁵ y auspicia o copatrocina investigaciones sobre sociedad civil y diálogo social, partidos políticos, seguridad humana entre otros. En la actualidad, el PNUD publica su “Informe Nacional de Desarrollo Humano” con un considerable contenido temático relacionado con la política, la institucionalidad o la democracia en general.

Quizás el punto culminante que distingue este mayor involucramiento del PNUD con la democracia y la democratización en Latinoamérica se da con el proceso de elaboración y publicación del informe del “Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL)” en 2004. Este documento tiene como propósito: “evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos...

353 Se sugiere la lectura de la publicación de “lanzamiento” del proyecto: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / IDEA Internacional / Organización de los Estados Americanos (OEA) (2004) *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Diego Achard y Luis E. González. ABC Ediciones del Sur, San José, Costa Rica.

354 C.f. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007) *Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006 - 2010*. USAID/ ASDI/ IIDH / CAPEL, San José, Costa Rica.

355 Por ejemplo, el proyecto de Gobernabilidad en Centroamérica codificado como CAM.96.001.

valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias.”³⁵⁶

Este documento sugiere que la manera de profundizar a la democracia en la región latinoamericana y lograr mejores niveles de desarrollo humano, consiste en trabajar para hacer efectiva *una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Una ciudadanía integral implica el desarrollo político de instituciones y de una “cultura” que promuevan la participación, legitimen la representación, hagan efectivos los derechos de todos y cada uno, y fomenten la construcción de identidades democráticas inclusivas con que puedan afrontarse los desafíos que la economía globalizante y la desigualdad parecieran imponer:

“En América Latina se ha alcanzado la *democracia electoral* y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la *democracia de ciudadanía*. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos... La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social”.³⁵⁷

El informe y sus anexos³⁵⁸ incluyen un marco conceptual que, según sus autores, fue ampliamente consultado y orientó la búsqueda de información empírica. El trabajo de campo involucró a varias decenas de reconocidos académicos y políticos latinoamericanos y la ejecución de una encuesta coordinada con la corporación Latinobarómetro.

Además el informe sugiere una orientación estratégica o indicación de acción política en su sección final. Advierte que la consecución de una democracia de ciudadanos y ciudadanas en América Latina requiere superar la “crisis

356 PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit., p. 23.

357 *Ibíd.*, p. 34.

358 El informe completo incluye el documento principal de 255 páginas, el “compendio estadístico” con 283 páginas, y otra publicación del “debate conceptual” y del libro “contribuciones para el debate” -487 páginas-. Adicionalmente, en el año 2007 el proyecto publicó el Volumen II de la serie “contribuciones para el debate” titulado “Democracia / Estado / Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América”, coordinado por Rodolfo Mariani con la contribución de más de 10 artículos de autoría de reconocidos cientistas sociales de América Latina.

de representación”. Vincula la profundización democrática con mejoras en los sistemas de representación política para que sean más inclusivos y plurales³⁵⁹ y generen nexos entre Estado y sociedad.³⁶⁰ Hace énfasis en el sistema electoral y en los partidos políticos como elementos indispensables para las democracias contemporáneas y para observar los avances o involuciones en la representación.³⁶¹

Otros trabajos a destacar en la categoría de ciudadanía en democracia y la calidad de la democracia son las auditorías ciudadanas realizadas en diversos países de la región, las cuales se han orientado a responder dos interrogantes fundamentales.³⁶² La primera es una pregunta de carácter teórico que ha ocupado a estudiosos de la democratización dentro y fuera de la región por varios años, al tratar de conocer qué tan democrática es la vida política de una democracia.³⁶³ Por su parte, la segunda interrogante muestra características de tipo práctico, y plantea primordialmente el cómo podría una evaluación de desempeño democrático convertirse en un instrumento clave en manos de los ciudadanos para el mejoramiento y perfeccionamiento de la democracia. En síntesis, dichas auditorías fungen en gran medida como herramientas para el empoderamiento y la participación ciudadana, además de instrumentos efectivos para los gobiernos e instituciones estatales para el re-diseño institucional y la toma de decisiones.

Ambos trabajos de tipo inductivo citados en esta sección son ejemplos concretos de la tendencia actual de los estudiosos de la democratización, agencias donantes, organismos internacionales y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) que concentran su atención en la promoción y “construcción” de una ciudadanía integral que garantice la sostenibilidad y la calidad de la democracia.

359 PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit., p. 82.

360 *Ibíd.*, p. 49.

361 *Ibíd.*, pp. 50-81.

362 Proyecto Estado de la Nación, *Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*, op. cit.

363 Académicos como Burton, Gunter et al, Putnam, Dahl, Linz and Stepan, Lijphart, y O'Donnell han abordado dicho tema desde diversas perspectivas. Ver Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, 2001, p. 26.

Conclusiones

Como premisa general de esta conclusión, queremos destacar como un hecho relevante e indiscutible, el valioso aporte que las ciencias sociales han dado en el análisis del desarrollo democrático de la región durante las últimas tres décadas. Si bien reconocemos, como se verá de seguido, que existen múltiples factores que deben ser valorados y revisados a la hora de evaluar el rol de la academia en la comprensión de los procesos políticos latinoamericanos, no podemos dejar de reconocer que el esfuerzo realizado por las ciencias sociales latinoamericanas, ha logrado mostrar las “luces y sombras” de nuestra evolución democrática, y ha nutrido de diferentes formas la toma de decisiones políticas en la región. Así, a partir de los diferentes enfoques y experiencias de investigación que se han dado en América Latina, es indudable que las ciencias sociales han contribuido positivamente a comprender el cambio regional, las transformaciones dadas en los sistemas políticos, y sus diferentes efectos en los campos políticos y sociales.

Por otra parte, la investigación sobre la elaboración y alcance de los estudios sobre la democratización en América Latina, obliga a retomar algunos elementos prioritarios analizados en las secciones precedentes. Dichos elementos representan, desde la perspectiva de las autoras del presente artículo, los ejes fundamentales para futuras discusiones e investigaciones sobre el tema. Cabe mencionar que estos puntos no sólo se refieren al ámbito teórico-académico, sino también al espacio empírico directamente vinculado a las dinámicas políticas y sociales de las democracias regionales.

En ese sentido, y de manera puntual, queremos destacar de seguido los siguientes aspectos:

1. *Los enfoques teóricos en los estudios de la democratización en la región*

Con respecto a las orientaciones teóricas-metodológicas de los estudios de la democratización producidos por científicos sociales o políticos de la región, se observa fundamentalmente la utilización de enfoques que se ubican dentro de las tres grandes áreas fundamentales de estudio (o agendas para la investigación) planteadas por Gerardo Munck y mencionadas en la primera parte de este artículo. Así, los estudios producidos en América Latina que hacen uso de planteamientos teóricos, se basan fundamentalmente en elementos presentes

dentro de los enfoques de la transición democrática, la estabilidad democrática, o la calidad de la democracia. Desafortunadamente, se desconoce la producción local de teorías de la democratización, visualizándose, por lo contrario, el uso de propuestas producidas particularmente por las ciencias sociales anglosajonas. Resulta también difícil identificar algún tipo de esfuerzo en la región que se proponga integrar o evaluar teorías causales relacionadas con la transición democrática o la estabilidad democrática³⁶⁴, o de introducir y articular nuevos factores causales que expliquen, por ejemplo, por qué las transiciones democráticas o la estabilidad democrática sucede³⁶⁵. Tampoco se encuentran trabajos orientados a desarrollar teorías causales de la calidad de la democracia.

2. *Análisis nacionales /sub-regionales vrs tendencias globales*

En términos generales, los estudios de la democratización en la región se han enfocado primordialmente en análisis nacionales o sub-regionales (a veces en análisis comparativos de determinados regímenes), y no en trabajos que ofrecen una visión integrada y global del proceso en la región. Si bien la reducción de recursos y las características físicas de América Latina son obstáculos para estudios más ambiciosos y de mayor alcance, el desarrollo de estudios en áreas y sub-regiones específicas ha provocado un mapeo fragmentado de la realidad política que dificulta el análisis de tendencias regionales. Sin embargo, cabe destacar que los estudios nacionales o sub-regionales favorecen el examen a profundidad del objeto de estudio, permitiendo conocer la especificidad y características particulares del proceso de democratización en el país o sub-región en cuestión.

3. *La difusión de estudios empíricos sobre la democratización en la región*

En términos generales, cabe señalar que gran cantidad de investigaciones aplicadas, auditorías y evaluaciones producidas por científicos sociales en

364 Según Gerardo Munck, una mayor integración y evaluación de las teorías causales de la transición es necesaria. La evaluación de las teorías causales que mezclan métodos de investigación cualitativos y cuantitativos representa uno de los desafíos importantes para el estudio de la democratización.

365 Munck, Gerardo, “Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges”. op. cit. pp. 45-68.

América Latina, se han convertido, en la historia reciente, en instrumentos determinantes para las instituciones del Estado y para la ciudadanía, tanto para el debate como para la toma de decisiones de políticas públicas y de reforma del Estado (reingeniería institucional). Mediante los diagnósticos y recomendaciones políticas integradas en los trabajos mencionados, los líderes políticos y sociales e incluso los ciudadanos, han tenido acceso a herramientas y a información que les permiten participar, discutir, conducir y adoptar las decisiones necesarias para el avance de la democracia en sus países. Sin embargo, una mayor difusión de estos estudios entre las autoridades políticas, las organizaciones políticas, los movimientos sociales y la ciudadanía en general se convierte en un importante desafío para los años venideros.

4. El énfasis en los estudios de orden empírico

Es importante destacar que si bien algunos estudios circunscritos dentro de las ciencias sociales y políticas latinoamericanas han incursionado en el debate académico sobre los procesos de democratización en la región, la mayoría de ellos se han orientado primordialmente a identificar, transmitir y apoyar dichos procesos a través de investigaciones aplicadas, evaluaciones y otros trabajos de orden predominantemente empírico. De tal forma, una cantidad significativa de estudios de este tipo han logrado traducir y analizar la profundidad de las transformaciones políticas y sociales en la región -en el ámbito de sus regímenes políticos, estados, organizaciones políticas y sociales y ciudadanía- desde una perspectiva práctica y orientada a la solución de problemas específicos del proceso de democratización en determinado país o grupo de países. Sin desconocer los aportes que muchos de estos estudios han hecho al conocimiento y comprensión de los nuevos regímenes latinoamericanos, algunos científicos sociales señalan, sin embargo, los riesgos del nuevo rol que las ciencias sociales en general ejercen actualmente:

“Las fuentes de sostenimiento del trabajo intelectual se diversifican, y los científicos sociales adquieren cada vez más el papel de “analistas simbólicos”, que buscan la identificación y solución de problemas específicos de interés de diferentes sectores a través de la manipulación de símbolos y conceptos que permiten definir el sentido de acciones prácticas...el científico social pasó a ser un “legislador moral”, un organizador de información e identificador de problemas que son con-

frontados con un ideal de “derechos humanos”, “metas del milenio” e “índices” internacionales de los más variados. Esto ha llevado a una práctica de ciencia social que fácilmente desliza en la denuncia de tipo periodístico, debilitando el debate académico y la elaboración de investigaciones que enfrenten la complejidad de los problemas y generen respuestas innovadoras.”³⁶⁶

5. *La tensión entre el rigor académico y la inmediatez de los acontecimientos*

La concentración de las ciencias sociales y políticas en tareas básicamente prácticas relacionadas con la democratización –fundamentalmente en la era de la comunicación- generan además el riesgo de la producción de trabajos de bajo nivel académico, metodológico y hasta prescriptivo. El científico social debe responder y estar permanentemente vinculado a la dinámica política vigente para que su accionar sea capaz de cumplir una función social efectiva, sin embargo, la rapidez de los acontecimientos mundiales y locales, y la velocidad con que estos son transmitidos por los medios de comunicación, provocan que el estudio de la democratización se vea afectado por la fluidez con que se generan nuevos fenómenos o material de estudio. Lo anterior produce un desfase entre los procesos graduales necesarios para la asimilación del conocimiento y debate académico, y la necesidad de que la comunidad académica reaccione de manera efectiva ante los últimos eventos políticos. Existe entonces una tensión entre el rigor académico y la “relevancia” contemporánea. Tal y como lo señala Laurence Whitehead³⁶⁷, el rigor académico en los estudios de la democratización que deja de lado la inmediatez de los acontecimientos, priva a la comunidad académica de las tareas analíticas que le corresponden. No obstante, a su vez, el privilegio de la inmediatez de los sucesos políticos por sobre la disciplina académica puede conducir no sólo a análisis pobres, sino también a recomendaciones políticas desastrosas.

366 Sorj, Bernardo y Schwartzman, Simón (2008) *Democracia y Actores del Conocimiento en América Latina*. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Plataforma Democrática. Río de Janeiro, Brasil, pp.11-12.

367 Whitehead, Laurence (2007) “Twenty-First Century Democratizations: Experience Versus Scholarship”. En: Berg- Schlosser, Dirk ed. *Democratization. The State of the Art*. Segunda edición revisada y actualizada. Barbara Budrich Publishers, Stauffenbergst, Alemania, pp.111- 112.

6. *La diversificación del financiamiento, el rol del científico social y las agendas de investigación*

En los últimos años, la escasez de recursos financieros que ha afectado a gran cantidad de centros de investigación en América Latina (y otras regiones del orbe), ha provocado, como dijimos con anterioridad, la diversificación de la labor de los científicos sociales, así como la transformación de sus agendas de investigación. Ante el dilema de “adaptación versus desaparición” que enfrentan estos centros, los científicos sociales y políticos han debido ampliar su accionar a tareas de *advocacy* y *lobby* en los procesos de democratización, y han transformado paralelamente sus agendas de trabajo a temas propuestos por agencias donantes, organismos internacionales u organizaciones internacionales no-gubernamentales, tales como IDB, UNDP, Banco Mundial, Comisión Europea, etc.³⁶⁸ Con frecuencia, muchos donantes privilegian estudios concretos y prácticos relacionados con el proceso de democratización, vinculados a objetivos internacionales o de política exterior ajenos a las nuevas democracias, y urgidos por resultados a corto plazo y fácilmente medibles. Lo anterior dificulta, entre otras cosas, que los científicos sociales y políticos pongan el énfasis en investigaciones de tipo teórico-académico en la región.

368 Sorj, Bernardo y Schwartzman, Simón (2008) *Democracia y Actores del Conocimiento en América*, op. cit., pp. 5 y 14.

Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo³⁶⁹

FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS³⁷⁰

Cambio político y participación

La sociedad civil entendida como una esfera social distinta del Estado y del mercado, en la que ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales problematizan nuevas cuestiones, disputan sus derechos, buscan ampliar la participación y la incidencia públicas en el proceso político, desafiando así los límites de la política institucional,³⁷¹ había emergido en la región, no obstante, ya a inicios de la década de 1980, en el marco de la disputa por la reconstrucción

369 El presente texto constituye una versión modificada y condensada de aquel que escribiera el autor para el libro *Participação, Democracia e Saúde*, S. Fleury y L. De Vasconcelos (organizadoras), CEBES, 2009.

370 Sociólogo. Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO- Ecuador.

371 Ardití, Benjamin (2004) “Trayectoria y potencial político de la idea de la sociedad civil”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Año LXVI. No. 1, enero-marzo. UNAM, México DF, México; Cohen, Jean y Arato, Andrew (1992) *Civil society and political theory*. MIT Press, Cambridge, Estados Unidos y Offe, Claus (1992) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema, Madrid, España.

democrática en diversos países del continente.³⁷² Se trata, en cualquier caso, de una construcción relativamente reciente a la que las ciencias sociales de la región –en diálogo muchas veces con las narraciones y reflexiones provenientes de las mismas organizaciones sociales– han venido prestando un intenso y renovado interés.

En gran parte de la región, y sobre todo en el cono sur, los indicios de una sociedad civil activa remiten a la contestación a las dictaduras de los años 1970-1980 y a la denuncia de las violaciones a los derechos humanos por esos regímenes. En Centroamérica, las organizaciones sociales fueron muy dinámicas en los procesos de paz que arrancaron a fines de 1980. El discurso de los derechos humanos ha sido también muy extendido en las organizaciones sociales de países como Colombia (desde los años 1980) y Perú (sobre todo en 1990) en los cuales, ya en contextos de regímenes civiles, han proliferado acciones represivas contra la población civil por parte del Estado y otras fuerzas armadas. También en los años 1980, la sociedad civil mexicana adquiere relevancia a la luz de la catástrofe humanitaria que supuso el terremoto de 1986, y en la que las redes familiares, comunitarias y barriales fueron protagonistas de las labores de rescate y reconstrucción del hábitat devastado. En estos mismos años, empezaron a tener notoriedad, además, dinámicas de auto-ayuda en poblaciones de extrema pobreza urbana, así como otras iniciativas organizativas populares de mujeres y campesinos. Si bien sus vínculos con partidos de izquierda y organizaciones clasistas posibilitaron articulaciones políticas que amplificaron sus demandas, también les restaron muchas veces capacidad de acción autónoma. El ciclo desarrollista (1950-1970) fue propicio para el auge de los sindicatos y otras organizaciones representativas de intereses de clase que se extendieron de modo paralelo y muchas veces subordinado a la ampliación del Estado social.³⁷³

Ya en los años 1990, y en medio de las enormes restricciones organizativas que supuso la ofensiva ‘desregulacionista’ para el movimiento obrero, un conjunto de nuevos movimientos y organizaciones sociales aparecieron con fuerza en la escena política de la región. Dichas dinámicas de acción colectiva se coloca-

372 Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, Oxford, Inglaterra y Portantiero, Juan Carlos (1999) “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización.” En: Hengstenberg, Peter et al. Eds. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. FES-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

373 Portantiero, Juan Carlos, “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización,” op. cit.

ron a la vanguardia de los procesos de resistencia a los avances de las políticas de ajuste estructural. Con diferente intensidad según cada país, condenaron los desproporcionados recortes del gasto social, el repliegue de la acción afirmativa del Estado, la política indiscriminada y poco transparente de privatizaciones, y la corrupción en las elites económicas y estatales involucradas en ellos. Las organizaciones indígenas, campesinas, así como las de mujeres y de derechos humanos, aparecieron entonces por delante de los tradicionales movimientos clasistas, sindicatos y partidos de izquierdas en la reactivación de la protesta³⁷⁴. A ellos se sumaron, paulatinamente, sectores medios, desempleados, jubilados, pequeños ahorristas e informales con menor experiencia organizativa.³⁷⁵ En Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil y, en menor medida, Venezuela y México, se asistió así a la consolidación de una potente red de asociaciones y movimientos sociales con alto sentido de autonomía organizativa, voluntad de participación e incidencia en el proceso político, y un nítido discurso de defensa de los derechos sociales y la ampliación democrática.³⁷⁶ A la vez, algunos vectores de la protesta se extendieron progresivamente en contra del sistema y de la clase política en su conjunto al punto de desafiar abiertamente la legitimidad de las instituciones centrales de la democracia representativa³⁷⁷. La implicación de estos actores en los Foros Sociales Mundia-

374 La pluralidad de identidades políticas y reivindicaciones sociales y la innovación de los repertorios de movilización colectiva han supuesto un enorme desafío para las tradicionales formas de representación y organización de los movimientos de clase y de los partidos de izquierdas. Muchos de ellos no han sabido siempre dar el lugar adecuado a las demandas étnicas (sobre todo en los países andinos) o a las dinámicas organizativas de los desempleados y los informales (Argentina).

375 Svampa, Maristella (2006) “Movimientos sociales e izquierdas.” En: *Revista Entre Voces*. No. 5. Quito, Ecuador, pp. 56-63.

376 Alvarez, Sonia, Dagnino, Evelina, Escobar, Arturo. Eds. (1998) *Cultures of politics/politics of culture*. Westview Press, Boulder, Estados Unidos; Da Silva Telles, Vera (1999) *Direitos sociais. A final do que se trata?* UFMG, Minas Gerais, Brasil y Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. FCE/Ciecas, Universidad Veracruzana, México.

377 La progresiva extensión y contagio del ‘grito de guerra’ de los ciudadanos movilizados contra el gobierno de F. de la Rúa, en Argentina, en el 2001, ‘que se vayan todos, que no quede ni uno sólo’, hacia otros contextos sociales y dinámicas de protesta (en el curso del derrocamiento del Presidente Lucio Gutiérrez en Ecuador en el 2005 se escuchó en las calles la misma consigna) ilustran no sólo el carácter estructural de la crisis de la democracia representativa en la región

les y en las diversas iniciativas “altermundialistas” han convertido, además, al ‘campo de los movimientos sociales’ – en que también participan ONGs, universidades, intelectuales y medios de comunicación alternativos- en una compleja red translocal donde se intercambian ideas, experiencias y recursos que han permitido ciertas convergencias en sus marcos ideológicos y en sus prácticas políticas. Allí reside también una de las facetas que explican el advenimiento de lo que muchos ya denominan una *sociedad civil global*.

De modo paralelo, la década de 1990 vio la emergencia y la consolidación de distintas experiencias participativas, a nivel de los gobiernos locales conducidos inicialmente por partidos, movimientos y coaliciones de izquierda. Desde ahí, tales actores impulsaron innovadores procesos de gestión local con énfasis en la participación popular, la creación de nuevos espacios de deliberación pública sobre los modos de desarrollo y la inclusión social en las localidades. Los “municipios alternativos” funcionaron, a la vez, como un espacio de experimentación política e institucional para reimpulsar una agenda democrática y progresista en medio de la nítida hegemonía neoconservadora, y como una carta de presentación de la capacidad de gestión democrática de las nuevas camadas de militantes y dirigentes de izquierda. Fue así que la escala local se constituyó en una suerte de trampolín político hacia lo nacional para diversos partidos y figuras de izquierda. Al muy conocido caso del ‘Orçamento Participativo’ (Presupuesto Participativo) de Porto Alegre impulsado por el PT desde 1991³⁷⁸ y ahora replicado en cientos de ciudades latinoamericanas y exportado hacia otras ciudades de la región y del resto del mundo, habría que agregar, al menos, el proceso de participación popular llevado a cabo por el Frente Amplio (FA-EP) en el municipio de Montevideo desde fines de los ochenta; el proceso de gestión participativa impulsado por las alcaldías conquistadas por el movimiento indígena en el Ecuador desde mediados de los años 1990; así como los experimentos participativos, con resultados más

sino, además, el radical distanciamiento (desalección) entre los ciudadanos y las formas instituidas de hacer política. Además del caso de Argentina y Ecuador, en países como Bolivia, Perú, Brasil y Paraguay, las movilizaciones sociales contribuyeron al derrocamiento de varios presidentes. Ver al respecto Taddei, Emilio y Seane, José. Org. (2001) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina y Ramírez Gallegos, Franklin (2005b) *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Taller El Colectivo-Abya Yala, Quito, Ecuador.

- 378 Avritzer, Leonardo (2005) “El ascenso del partido de los trabajadores en el Brasil”. En: Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia, pp. 67-96.

problemáticos, de la Causa R, en Caracas (entre 1992-1995), del Partido de la Revolución Democrática, en México DF (que ganó las elecciones locales en 1997 y en 2000)³⁷⁹, y de otros partidos y coaliciones de la tendencia en ciudades intermedias y pequeñas. Particular interés merece, así mismo, la re-constitución de la izquierda democrática colombiana, a partir de los triunfos electorales de algunas de sus principales figuras en la ciudad de Bogotá y en la Gobernación del Valle, en los primeros años del nuevo siglo³⁸⁰. La centralidad de la participación en el discurso y en los modelos de gestión pública de las izquierdas muestra que en lugar de negar la importancia de las instituciones democráticas –como lo hicieron en el pasado– tales sectores han procurado su innovación y profundización.³⁸¹ Evelina Dagnino y otros autores sostienen precisamente que un *proyecto democrático-participativo* se ha abierto paso en América Latina, desde el período de transiciones a la democracia, en medio de las inercias autoritarias y el aluvión neo-conservador abierto con las políticas del Consenso de Washington³⁸². Dicho proyecto procura la radicalización de la democracia a través de una confrontación con las concepciones elitistas de la democracia liberal representativa y la apuesta por mayores niveles de incidencia de la sociedad en los procesos de control popular y toma de decisiones públicas.

En suma, la instalación de un nuevo canon participativo en la agenda de diversos actores sociales y políticos de las izquierdas latinoamericanas, y la visibilidad de dinámicos movimientos sociales orientados hacia la escena política se cuentan entre las dimensiones más relevantes a la hora de entender, no sólo

379 Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin (2004) *La izquierda en la ciudad*. Icaria, Barcelona, España y Ramírez Gallegos, Franklin (2005a) “Dispositifs délibératifs pour le développement en Equateur: le cas des municipalités indigènes”. En: Bacqué, Marie-Helene, Rey, Henri y Sintomer, Yves. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. La Découverte, París, Francia.

380 Es así como, en las elecciones presidenciales del 2006 el candidato del Polo Democrático, Carlos Gaviria, obtuvo una votación sin precedentes -cercana al 25%- para la izquierda local. Para un análisis del proceso político en la ciudad de Bogotá y de la historia de la nueva izquierda colombiana, ver Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. (2005) *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia.

381 Ramírez Gallegos, Franklin (2006) “Mucho más que dos izquierdas”. En: *Revista Nueva Sociedad* No. 205, septiembre-octubre. FES, Buenos Aires, pp. 30-44.

382 Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit.

la influencia y el acceso al poder de tales fuerzas, sino la vigente renovación de la política democrática y la agenda pública en América Latina.

Dicho discurso ha excedido ya, en efecto, a la izquierda política y a las dinámicas de acción colectiva democrática. Una multiplicidad de actores sociales y políticos abraza ahora alguna forma del ideal participativo³⁸³. Los diseños institucionales inspirados en dicho principio tienden a multiplicarse. Tal proceso advierte, por un lado, sobre un conjunto de transformaciones en las tendencias organizativas, las estrategias de movilización y las identidades políticas en el seno de la sociedad civil. Por otro, revela los heterogéneos sentidos, formatos y lugares que la participación puede adquirir en el marco de específicos contextos políticos e institucionales. Este texto pasa revista a ambas problemáticas en la perspectiva de entender en qué medida los procesos de cambio político en curso en América Latina, y en particular en el sur del continente, pueden estar atravesados por la incidencia de la participación popular en los distintos niveles de la conducción gubernativa de los Estados nacionales.

Transformaciones de la sociedad civil

Sobrestimar la convergencia y homogeneidad de la sociedad civil y los movimientos sociales en América Latina, a lo largo de las últimas décadas, sería tan complicado como dar por sentado que las protestas y levantamientos sociales constituyeron una única ola que se extendió inexorablemente de un país a otro. Las especificidades de la sociedad civil y de los movimientos sociales a nivel nacional han dibujado, al contrario, diversas trayectorias, formas y posibilidades de influencia social en los procesos políticos.

Existen, sin embargo, algunas tendencias sociológicas generales que permiten visualizar los cambios que han experimentado las dinámicas de la sociedad civil en un contexto regional caracterizado por la (aunque frágil) consolidación de los regímenes democráticos y por las transformaciones estructurales en los patrones de desarrollo. Dichas mudanzas sociales revelan la hetero-

383 El discurso y la agenda participativa ha sido retomada, despolitizándola, incluso por el Banco Mundial y diversos organismos internacionales y partidos del centro y la derecha políticas en diversas ciudades de la región. Ver Goldfrank, Benjamin (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso, cambio”. En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. No 2, pp. 3-28.

geneidad que la sociedad civil³⁸⁴ encarna hoy día y explicarían, en parte, la existencia de una variedad de formas, esquemas y dispositivos con que organizaciones sociales y ciudadanos tratan hoy de participar e incidir en los asuntos públicos.

En el quiebre de las formas homogeneizadoras de acción colectiva se sitúa, en primer lugar, uno de los principales cambios de la sociedad civil en nuestros días. El modelo organizativo centrado en la clase obrera (sindicatos) vinculada a fuertes partidos políticos, y/o corporativizada por el Estado, y con una agenda de inclusión de los sectores populares excluidos de los beneficios estatales, no es ya dominante.³⁸⁵ El ocaso del modelo desarrollista clásico supuso el declive de las organizaciones sindicales —en la medida en que se basó, grosso modo, en la privatización de las empresas públicas, la flexibilización laboral y la reconversión industrial— y dio paso a una mayor fragmentación, dispersión y heterogeneidad en las organizaciones y agendas públicas de la sociedad civil. Aunque algunos sectores sindicales han preservado importantes márgenes de incidencia política (los sindicatos cocaleros y campesinos en Bolivia) o se han reconvertido y adecuado a los nuevos tiempos (sobre todo en Colombia y Argentina)³⁸⁶, parecería más adecuado ahora hablar de un ‘pluralismo asociativo’ en que una multiplicidad de intereses, identidades, y valores son levantados y politizados, por la vía de diversos repertorios de acción colectiva, en el espacio público.³⁸⁷

384 Dagnino et. al. aluden a la misma cuestión a través de la siguiente definición: “La noción de heterogeneidad de la sociedad civil describe la diferenciación interna existente en ésta en términos de actores sociales, formas de acción colectiva, teleología de la acción, construcción identitaria y proyectos políticos... al interior de la sociedad civil coexisten los más diversos actores, múltiples tipos de prácticas y proyectos y variadas formas de relación con el Estado”. Ver Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit., p. 31.

385 Avritzer, Leonardo (1999) “El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional”. En: Olvera, Alberto. Coord. *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México DF, México, pp. 133-157.

386 Panfichi, Aldo. Coord. (2002) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. FCE, México DF, México.

387 Dagnino, Evelina (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra/Unicamp, Campinas, Brasil.

La matriz estatal-desarrollista, a pesar de su carácter jerárquico y muchas veces autoritario, generó una dinámica de inclusión e integración social.³⁸⁸ Su declive, por lo tanto, fragmentó el tejido social y desplazó a un amplio segmento del asociativismo civil de la disputa por la ampliación del proyecto democrático a la asistencia y la (co)gestión de los problemas que abrió la “nueva cuestión social”³⁸⁹ (marginalidad, pobreza estructural, desempleo permanente). La proliferación y centralidad de las ONG, en el marco del avance antiestatista de la agenda neoliberal y del predominio de enfoques gerenciales de acción pública, se sitúa en medio de esta coyuntura histórica y revela otro de los trazos claves en la reconfiguración de la sociedad civil en América Latina.

En el mismo marco de reforma y repliegue de la acción estatal, las invocatorias a la denominada “participación popular”, que ponían el acento en la incorporación de las clases subalternas al proceso de disputa del poder político como vía para afirmar su sentido de auto-gobierno y emancipación, daban paso a una retórica en que los sujetos de la participación eran *los ciudadanos*, por simple oposición a ‘los políticos’, y los nuevos ámbitos de su desarrollo, el monitoreo de la acción estatal, la defensa legal de los derechos individuales, y el traslado ordenado de demandas sociales a las instituciones públicas. Este imaginario de la sociedad civil convergía con el fastidio ciudadano con el gobierno representativo y con la voluntad, heredera de dicho malestar, de “despartidizar” el orden político para acercar de tal modo la ciudadanía al Estado. La des-estatización de la política, a través de la privatización y la

388 Portantiero, Juan Carlos, “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización,” op. cit.

389 La industrialización y el crecimiento de las ciudades, a lo largo del siglo XX, generó una matriz de inclusión social ligada a un conjunto de políticas derivadas del Estado social que enfatizaban en la idea del seguro social, los pactos entre sindicatos, empresas y Estado, políticas activas de empleo, protección social y oferta social universal en educación, salud, y otros derechos sociales. La agenda neoliberal de los años 90 pone fin a este conjunto de políticas, cuya crisis se venía consumando desde años atrás, y da luz a una ‘nueva cuestión social’ en que el enfoque de la equidad, (dar más a los que menos tienen) y no ya el de la igualdad, (dar a todos por igual) está en el centro de una agenda social que renuncia así al universalismo y plantea respuestas focalizadas, emergentes y puntuales para los problemas de carácter estructural, como el desempleo permanente y la exclusión social. Ver Minteguiaga, Analía y Ramírez, René (2007) “¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad”. En: *Ecuador Debate*, No. 70, abril, Ecuador, pp. 107-128.

descentralización de sus funciones hacia instancias específicas de la sociedad civil –agentes del mercado y, por lo general, las mismas ONG–, aparecía entonces como el mecanismo más apto para la re-legitimación del sistema democrático. Imperativos tecno-funcionales, propios de los paradigmas de la gobernabilidad, justificaban así una optimista invocatoria en la que la sociedad civil –retratada como un homogéneo y virtuoso conglomerado de ciudadanos siempre dispuestos a implicarse en la vida pública de sus naciones– quedaba vaciada de contenido disruptivo.

Los años 1990 vieron, sin embargo, la contundente emergencia de demandas colectivas por reconocimiento identitario para los pueblos indígenas y afrodescendientes (en los países andinos, México y Centroamérica) que ancestralmente han habitado diversos territorios de la región. Sus críticas radicales a los modos de organización de la comunidad política se instalaron en el debate público y desafiaron, desde otro flanco, a la centralidad de los Estados nacionales. Comunidades, pueblos, organizaciones y movimientos étnicos politizaron así, por vez primera en la historia republicana de múltiples naciones, el complejo terreno del “derecho a la diferencia” y demandaron la necesidad de una nueva organización del poder estatal que de cabida a las formas tradicionales de gestión del poder colectivo (la democracia comunitaria), reconozca espacios de auto-gobierno a las colectividades indígenas (circunscripciones y autonomías territoriales), y proclame el carácter plurinacional de los Estados. Ya en el siglo XXI, los avances constitucionales de los países andinos (Bolivia, Ecuador) han tomado estas demandas como ejes nodales en los procesos de refundación de sus comunidades políticas.

De estos sectores ha surgido, precisamente, uno de los más innovadores rasgos de la sociedad civil en la región: la construcción de formas de organización colectiva tendientes a asegurar la ‘auto-representación’ política de específicos sectores sociales. Los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia se han dotado, en efecto, de sus propios *instrumentos* de participación y acción política. Sus miembros los denominan ‘movimientos políticos’ a fin de diferenciarse de los tradicionales partidos y a pesar de que cumplen, en el sistema político, las mismas funciones que aquellos. Ello vuelve muy compleja la distinción entre los ámbitos propiamente societales y estatales de su acción pública y replantea

el debate sobre la cuestión de la representación política. Diversos autores han planteado al respecto, por ejemplo, que más allá de los mecanismos electorales de autorización de los representantes, la emergencia de activos movimientos sociales y agentes civiles en la esfera pública abren la puerta a nuevas formas de legitimidad de la representación que van desde la “identificación con causas” a la “afinidad con temas y experiencias”.³⁹⁰ En cualquier caso, se trata de observar cómo la representación electoral estará en el futuro cada vez más ligada a nuevas formas de representación originadas en la participación de la sociedad civil.

Los desafíos a las convencionales formas políticas de representación han provenido, además, de determinados colectivos y tendencias autonomistas como los zapatistas (México), las asambleas locales, los piqueteros y el movimiento de fábricas recuperadas (Argentina), ciertas asambleas territoriales (Ecuador), la Coordinadora del Agua en Cochabamba (Bolivia), y otros actores cercanos al movimiento alter-mundialista a nivel global. Estos actores han colocado a los ideales de la *autogestión política* y la *acción directa* como principales factores de orientación de sus dinámicas de acción colectiva. En esta perspectiva se resaltan las virtudes creativas y emancipatorias de la inteligencia social (espontáneamente) organizada en torno a la preservación de su potencia y su autonomía como colectivo, y se niega la idoneidad para que la sociedad civil pueda intervenir en la reconfiguración de las instituciones democráticas -pues ello contaminaría sus virtudes morales, restaría autonomía a su potencia organizativa, y bloquearía la efectividad de su acción contenciosa.

Del espectro de la movilización ligado a los movimientos sociales ha surgido, desde fines de los años 90, una novedosa dinámica de protesta y organización colectiva que, articulando demandas territoriales y medioambientales, se opone a una serie de proyectos de extracción de recursos naturales, sobre todo, aquellos ligados a la minería a gran escala y a cielo abierto. La conflictividad socio-ambiental se ha activado, principalmente, en Guatemala, a lo largo de la cordillera de los Andes (Ecuador, Perú, Chile) y en Argentina. Organizaciones campesinas e indígenas, articuladas con ONG ecologistas en el nivel nacional y global, han esbozado así diversas narrativas que cuestionan los modelos de desarrollo depredadores de la naturaleza, y ajenos a los

390 Avritzer, Leonardo (2007) “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. En: *DADOS, Revista de Ciências Sociais*. Vol. 50. No. 3. Río de Janeiro, Brasil, pp. 443 a 464 y Urbinati, Nadia (2000) “Representation as advocacy: A Study of Democratic Deliberation”. En: *Political Theory*. Vol. 28. No. 6, pp. 758-786.

estilos de vida de las comunidades locales. Nuevas arenas de debate y disputa política se han abierto, además, en torno a la puesta en marcha de sofisticados mecanismos de desposesión (bio-piratería, transgénicos) de formas culturales, saberes locales y cultivos tradicionales en específicos territorios.³⁹¹ La protesta ambiental se despliega en diversas escalas espaciales (local-nacional-global) y procura colocarse así en el mismo nivel de generalidad e influencia políticas que el que surge de las alianzas entre Estados y transnacionales a la hora de emprender grandes proyectos de explotación de materia prima. La cuestión ambiental será en la próxima década, sin duda, uno de los ejes nodales de la agenda investigativa de las ciencias sociales respecto a las nuevas formas de organización y resistencia de la sociedad civil en América Latina.

Reconocer el carácter crítico y antagónico de diversos segmentos de la sociedad civil no supone, sin embargo, admitir que las agendas de acción colectiva *prioritariamente* centradas en la confrontación ‘con y hacia’ el Estado se sitúan aún en el centro de sus estrategias de movilización pública. Asistiríamos, más bien, a un proceso en que las organizaciones sociales tienden a ser más cooperativas, conciliadoras y pragmáticas en su relación con las distintas agencias estatales. La resonancia de los paradigmas de la democracia y/o la gestión pública participativas y de la gobernanza se asienta, en parte, en este cambio en las estrategias societales de influencia política. Algunos autores plantean que ello obedece a cambios en la cultura política de las sociedades latinoamericanas ahora más propensas a la colaboración pública ‘con’, y a la participación social ‘en’, el Estado.³⁹² Para otros se trata más bien de un momento de des-radicalización de los movimientos sociales que ahora buscarían –incluso si recurren a repertorios de protesta– cambios localizados y específicos de la agenda pública.³⁹³ El progresivo aprendizaje social –en contextos democráticos– del real funcionamiento de las políticas públicas inyectaría, en cualquier caso, mayores niveles de realismo político a las OSC y explicaría el

391 Svampa, Maristella, Bottaro, Lorena y Sola, Marian (2009) “La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes”. En: Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta. Eds. *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales*. Biblos, Buenos Aires, Argentina, pp. 29-50.

392 Lazarte, Jorge (2002) “Crisis de los partidos o crisis de la política”. En: Foro del Desarrollo. *La fuerza de las ideas. Perspectivas y temas para el debate sobre la Bolivia del futuro*. Banco Mundial/ FES/ Ildis/ Instituto Prisma, La Paz, Bolivia y Avritzer, Leonardo, *Democracy and the public space in Latin America*, op. cit.

393 Ibarra, Pedro y De la Peña, Alberto (2004) *De la confrontación militante a la cooperación pragmática*. Catarata, Madrid, España.

declive de sus discursos totalizadores sobre la política. No se sostiene entonces el supuesto de que, durante este ciclo, la participación reivindicativa o ‘extra-institucional’ habría predominado sobre las formas regulares, cooperativas y más o menos institucionalizadas de interacción Estado-sociedad.

En el marco de un mayor pragmatismo de las organizaciones sociales, otra novedad en la configuración de la sociedad civil apunta a la progresiva profesionalización de sus activistas y militantes. Las actividades organizativas no están ya radicalmente separadas de la reproducción económica de sus miembros como en años anteriores. El rol del financiamiento de las ONGs y la cooperación internacional ha sido clave en este nivel. Las asociaciones se tornan, así, más complejas y diferenciadas en términos funcionales y administrativos. Al mismo tiempo, ello facilita el desarrollo de específicas destrezas políticas (negociación, *lobby*, deliberación, publicidad, etc.) y técnicas que les permite interactuar con agentes gubernamentales y privados en una amplia variedad de temas. Empieza a desafiarse así, con mayor consistencia, la definición ‘top-down’ de las decisiones públicas, donde burócratas y técnicos tienen el monopolio intelectual del discurso y de las competencias para la gestión pública, y a crearse una suerte de ‘contra-experticia civil’ –‘saberes ciudadanos o saberes profanos’– en que las experiencias y los conocimientos de militantes, usuarios y ciudadanos disputan la construcción y definición de la agenda pública.

Desde otra perspectiva, otro de los cambios importantes de la sociedad civil en la región concierne a una cierta incorporación de un discurso de responsabilidad social en las elites económicas y sociales. De ahí proviene una cierta modernización de la filantropía y el declive relativo de los tradicionales mecanismos de beneficencia y caridad social. En las últimas décadas se observa, en efecto, un crecimiento y diversificación de las actividades filantrópicas, “lo que aumenta significativamente el volumen de contribuciones a distintas organizaciones de la sociedad civil.”³⁹⁴ La modernización de las prácticas filantrópicas obedecería tanto a las presiones redistributivas sobre las elites –habida cuenta de la gran concentración de riqueza en la región– como al contagio de un cierto discurso de fundaciones y empresas privadas transnacionales que insisten en la responsabilidad social del empresario como parte de su compromiso cívico con la sociedad donde desarrolla sus actividades. Conviven aquí, no obstante, prácticas asistencialistas de desarrollo social con esquemas de intervención gerenciales, más ocupadas con conquistar la legitimidad

394 Panfichi, Aldo, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, op. cit. p. 29.

pública de los donantes, que en desplegar efectivas estrategias de protección social y de empoderamiento de los más débiles. La expansión de la filantropía empresarial ha convivido, así, con la consolidación del proyecto neoliberal y, muchas veces, se ha decantado como una suerte de “respuesta preventiva a las demandas de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales de carácter internacional y también de la mayor relevancia y visibilidad de prácticas de voluntariado al interior de la sociedad civil.”³⁹⁵

De todo lo anterior resalta la necesidad de no pensar a la sociedad civil como una constelación homogénea y unidimensional. Tampoco cabe atribuirle un potencial esencialmente virtuoso y democratizador. En su seno coexisten actores, redes y tendencias asociativas de distinto signo, diversos propósitos políticos y diferenciados mecanismos organizativos y formas de incidir en la vida pública. Su evolución, sin embargo, está muy marcada por los diferentes contextos históricos y políticos y, antes que nada, por los modos en que se configura su interacción con los distintos segmentos de la institucionalidad estatal. Por ello, en los aparatos que siguen, se procura observar por un lado la dinámica participativa en el contexto de los procesos de des-estatización de los años 90 y, por otro, su despliegue en el marco de la constelación de políticas post-neoliberales dibujadas en diversos países de la región.

Neoliberalismo y participación:

¿convergencia perversa?

La desestatización de la economía supuso políticas de adelgazamiento burocrático, desconcentración administrativa, descentralización, privatización de empresas públicas y terciarización de servicios que, de un modo u otro, invocaban una mayor presencia de actores “públicos no estatales”, “agentes del mercado”, u organizaciones civiles. El “Consenso de Santiago” (1999), muy influenciado por los postulados de la economía neo-institucional promulgó, así, la continuidad de la agenda liberalizadora con un mayor énfasis en la transformación de los esquemas institucionales de intervención gubernamental. Estas reformas insistieron en que una sociedad civil fuerte y proactiva es compatible con la promoción de una reducida intervención estatal bajo una arquitectura institucional flexible, transparente y apta para rendir cuentas

395 Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit. p. 35.

y ser controlada por la ciudadanía. Bajo tal perspectiva se sucedieron una serie de programas de reforma del Estado, de modernización institucional de la gestión pública, de ingeniería electoral, de apoyo al fortalecimiento de los partidos, de gestión participativa, etc., amparados y financiados por la cooperación internacional y conducidos por equipos técnicos con amplios márgenes de autonomía en el procesamiento de las reformas.

Se marcó así el contexto para una paradójica convergencia entre la renovada actividad pública de diversos movimientos sociales, otros segmentos de la sociedad civil y el llamamiento a la participación ciudadana en el marco de un proceso de reforma estatal de signo neoconservador³⁹⁶. Tal confluencia ha sido interpretada de formas en extremo opuestas por la literatura especializada.

Cunnil Grau ha planteado la idea de una suerte de convergencia entre estrategias comunes, del Estado y la sociedad, que aportaría a la reconstrucción de la esfera pública, a la emergencia de actores no estatales, y a la democratización de las sociedades de la región.³⁹⁷ Dagnino en una visión por completo opuesta, plantea el problema como una “perversa confluencia” entre el proyecto democrático de reconstrucción de la participación social y la versión instrumentalizada, despolitizante e individualista que ofrece el proyecto neoliberal a la participación social, cuando la sitúa como parte de la privatización y la descentralización del Estado.³⁹⁸ Tarso Genro plantea, por su parte, que en el caso brasileño los procesos de participación popular constituyen una suerte de “muro de contención” a los imperativos privatizadores y des-estatizantes de la política contemporánea en la medida que relegitiman la acción política,

396 Luego de las movilizaciones sociales de las democracias occidentales en los años sesenta y setenta, el pensamiento neoconservador diseñó una serie de reformas para contener tal ‘furor’ democrático. Se trataba de evitar la politización de las demandas sociales (por lo que su procesamiento se trasladó del Estado al mercado), desplazar la movilización social hacia el voto y fijar el poder decisorio en unas élites dirigentes seleccionadas cada tanto. Los enfoques de la democracia asociados al imperativo de la gobernabilidad bebieron de tales tesis a lo largo de los años 90.

397 Cunnil Grau, Nuria (1999) “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública? Retos de las reformas de segunda generación”. En: *Revista Nueva Sociedad* No. 160, marzo-abril. FES, Caracas, Venezuela, pp. 67-88.

398 Dagnino, Evelina, *Sociedade civil e espaços publicos no Brasil.*, op. cit.

y buscan otros nexos con la acción afirmativa del Estado.³⁹⁹ En el mismo sentido, R. Pont e Y. Sintomer y M. Grun sugieren que, precisamente, es en el debilitamiento del Estado que se han abierto los espacios necesarios para que las organizaciones sociales ejerzan sus derechos de participación y busquen mayor protagonismo dentro de las arenas estatales.⁴⁰⁰

El debate desatado en Bolivia respecto a los sentidos y efectos de la Ley de Participación Popular (LPP) expedida en 1994 por el Gobierno conservador de Gonzalo Sánchez de Lozada, ilustra estas tensiones y permite plantear respuestas quizás menos dicotómicas con respecto a los sentidos y efectos de la participación social en el ciclo neoliberal.

Recuadro 1

La ley de participación popular en Bolivia (LPP)

La particularidad del caso boliviano reside en que, desde 1993, el contundente paquete de reformas estructurales se complementó con leyes destinadas a modificar también las bases sociales de la democracia y la gestión gubernamental por medio de la invocación a la participación social.

Tres líneas de reforma enmarcan, en efecto, el impulso de la política participativa en Bolivia: a) El Decreto supremo 21.060, así como de la Ley de Capitalización, procuraron la apertura del sistema económico al capital internacional y un particular modelo de privatizaciones; b) Un conjunto de normas relativas a la consolidación institucional de los principales poderes del Estado (reforma judicial, reforma electoral, etc.); c) Las reformas de carácter ‘social’ entre las que se destacan la LPP y la Reforma Educativa.

El Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada fue así el primero en delinear una estrategia global de afianzamiento de la política neoliberal en

399 Genro, Tarso (1999) *O futuro por armar. Democracia e Socialismo na era globalitária*. Vozes, Petrópolis, Brasil.

400 Pont, Raúl (2000) *Democracia, participación y ciudadanía*. Editorial Palmarinca, Porto Alegre, Brasil y Sintomer, Yves y Grun, Marion (2002) *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*. La Découverte, París, Francia.

Bolivia. No se trataba, únicamente, de avanzar en la agenda de desregulación, privatización y liberalización de la economía, sino de crear el adecuado contexto político y social que las hiciera sostenibles en el tiempo. Se trataba de un conglomerado de reformas más o menos armónicas que vinculaban deliberadamente cambios económicos con medidas de corte social.⁴⁰¹

La LPP nació, en este marco, como una política gubernamental con escaso apoyo societal. Fue largamente sostenida por la cooperación internacional. A medida que el proceso avanzó, no obstante, fue ganando en legitimidad y conquistando el interés de múltiples sectores sociales. En el nivel de la gestión estatal, eran los antiguos militantes de partidos de izquierda y miembros y simpatizantes de los partidos y movimientos indígenas los que conducían su evolución. Ello no era de ningún modo extraño: el contenido ‘social’ que se atribuyó a la LPP dentro del más amplio paquete de reformas neoliberales explicaba e incentivaba la presencia (y la proveniencia) de tales funcionarios.⁴⁰²

El carácter ‘social’ de la LPP se reflejaba en sus dos objetivos fundamentales. Por un lado, se buscaba dar reconocimiento jurídico y derechos de participación local a las organizaciones sociales; y, por otro, se pretendía crear y dotar de una relativa autonomía de gestión a los municipios urbanos y rurales del país. Se trataba de una estrategia para institucionalizar al Estado-nación en el nivel local –donde nunca había llegado– mientras se incluía a sectores históricamente excluidos, en las regiones rurales del país, en el funcionamiento de nuevos circuitos del Estado. La LPP se concretaba, entonces, por la vía de un proceso de desconcentración administrativa hacia el nivel departamental (el nivel intermedio entre lo municipal y lo estatal) y de creación de 311 gobiernos municipales, con nuevas funciones normativas, ejecutivas y administrativas dentro de jurisdicciones territoriales que eran creaciones recientes (sobre todo a nivel rural).

En esta perspectiva, el Estado central transfería una serie de competencias y recursos⁴⁰³ a 311 municipios rurales, designados como ‘gobiernos

401 Ayo, Diego (1999) *Los desafíos de la participación popular*. Cebem, La Paz, Bolivia.

402 Barrios Suvelza, Franz (2005) *El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales*. El Juguete Rabioso, La Paz, Bolivia.

403 La ley 1.551 reguló la transferencia de recursos financieros del Estado central al nivel local; la distribución se produce de acuerdo al número de habitantes de

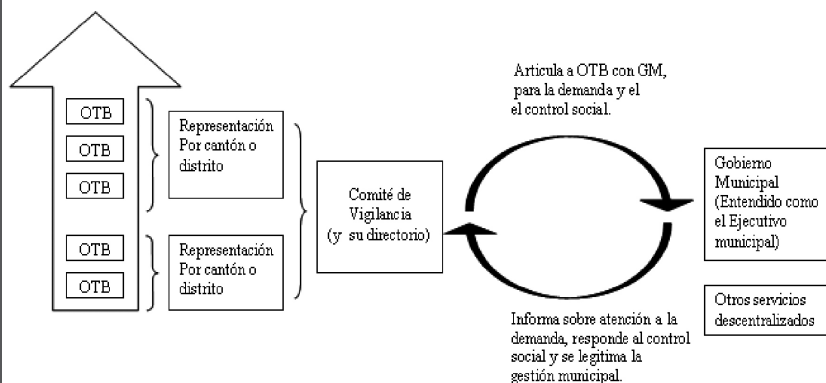
locales autónomos'. Tal nivel de autonomía político-administrativa se concretaba en cuatro nuevas regulaciones para los gobiernos municipales: a) son fruto de elecciones generales y libres; b) poseen el derecho a recaudar y manejar algunos impuestos y cuotas tributarias; c) tienen la obligación de planear y ejecutar trabajos administrativos y de infraestructura; y d) deben intervenir en la gestión y ejecución de proyectos comunales. Los dos últimos puntos deben desarrollarse con la inclusión de las organizaciones sociales de base (Planificación Municipal Participativa). La LPP combina, entonces, componentes directamente ligados a los procesos de descentralización político-administrativa, presentes en toda la región a lo largo de 1990, con reformas del proceso político por la vía de la participación social. Ambos niveles confluyen en el nivel municipal.

Los canales abiertos para la participación en el nivel municipal fueron dos: a) el reconocimiento jurídico a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), como facultadas para “proponer, solicitar, controlar y supervisar la ejecución de obras públicas y la entrega de servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la comunidad en asuntos de educación, salud, deportes, saneamiento básico, riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural” (LPP 1994, artículo 7°), y para “identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo...” (Artículo 8°); y b) la creación de los Comités de Vigilancia (CV) como instancias legalmente reconocidas para servir de enlace entre el gobierno municipal y las OTB, en tareas concernientes al control y seguimiento de los recursos del gobierno municipal y del nivel de cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) aprobados por el Concejo Municipal.⁴⁰⁴

cada municipio. Era la primera vez en la historia republicana de Bolivia que las administraciones comunales tienen un presupuesto propio y, además, la facultad de captar impuestos comunales.

- 404 Blackburn, James (2003) “Un análisis de la planificación municipal participativa en Sucre”. En: *Nuevos Actores Sociales* (II). PNUD/ Plural, La Paz, Bolivia y Strobele-Gregor, Juliana (1999) “Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia”. En: Hengstenberg, Peter et al. Eds. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. FES-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Gráfico N.º 1
Esquema de la articulación de las OTB mediante el CV



Fuente: Maydana, Raúl (2004). "El comité de vigilancia, la participación y el control social en el modelo municipalista de descentralización del Estado boliviano". En: *Municipalización: diagnóstico de una década*. Tomo II. Usaid/FES-ILDIS, Plural, La Paz, Bolivia.

El carácter municipalista y el énfasis en la dimensión territorial del proceso supuso, desde un inicio, un abierto distanciamiento de la izquierda, de los sectores cercanos al corporativismo sindical (centrado en la Central Obrera Boliviana) e indígena con respecto a la LPP. Ante sus ojos, la LPP aparecía como un mecanismo para bloquear la acción de las organizaciones 'funcionales' y centrar las vías de participación en organizaciones territoriales que debían, además, ajustarse a las iniciativas de los partidos políticos —únicos habilitados para competir por el poder municipal y a la nueva geografía administrativa diseñada por el Estado, para dar viabilidad a la Ley⁴⁰⁵ Se insistía, además, en los efectos desmovilizadores que la LPP había tenido sobre las estructuras campesinas y en los nuevos modos de control de las políticas comunales ancestrales: una suerte de 'etnofagia

405 García Linera, Álvaro, Gutiérrez, Raquel, et. al. (2001) *Tiempos de rebelión*. La Comuna/Muela del Diablo, La Paz, Bolivia, pp. 16-17.

estatal', en los términos de Patzi,⁴⁰⁶ en que las dinámicas indígenas eran subsumidas por los modos occidentales de acción política⁴⁰⁷.

Los autores citados, Álvaro García Linera y Félix Patzi, son, respectivamente, el actual Vicepresidente y el primer indígena que Evo Morales nombró como Ministro de Educación. Sus críticas a la LPP condensan el Estado de ánimo dominante en gran parte de la izquierda y del movimiento social durante 1990. La LPP era vista, básicamente, como “un arma contra el movimiento popular”. Santos Ramírez, uno de los más importantes dirigentes del Movimiento al Socialismo (MAS) y alto funcionario gubernamental en los primeros años de gestión de Evo Morales, señalaba al respecto:

“Lo que ha hecho la LPP es que los indígenas de nuestro municipios obligadamente teníamos que ir a algún partido de la derecha para poder acceder al gobierno de un municipio. Pero hay algo más grave – y yo estoy con la ley aquí en la mano [la muestra] –, dicha ley desconoce la organización sindical, desconoce la organización indígena campesina. La ley dice expresamente: “Te voy a reconocer siempre y cuando seas una Organización Territorial de Base.” Entonces, el objetivo político de la Ley de participación popular **era liquidar al movimiento sindical en Bolivia y al movimiento indígena**. Después, hubo un gran conflicto, la confederación de campesinos reaccionó y logró que reconocieran a los sindicatos, a las autoridades originarias, sean campesinas o indígenas, pero eso fue posterior a la ley”.⁴⁰⁸ [Destacado no es del original]

406 Patzi, Felix (2000) “Etnofagia estatal. Vaciamiento ideológico comunal y nuevos modos de dominación estatal: Análisis de la Ley de Participación Popular”. En: *Revista de Sociología*, Temas Sociales, No. 21. Umsa, La Paz, Bolivia, pp. 115-140.

407 La LPP también tuvo como blanco manifiesto –y como uno de sus principales críticos- a las organizaciones cívicas departamentales que propugnaban, en su lugar, un tipo de descentralización sostenida en el nivel intermedio de la organización estatal: los departamentos.

408 Harnecker, Marta y Fuentes, Federico (2008) *MAS-IPSP de Bolivia: instrumento político que surge de los movimientos sociales*. Entrevista colectiva con Santos Ramírez, Lino Villca, Isabel Ortega y Alejandro Colanzi. Entrevistas individuales a L. Zurita, Antonio Peredo, Ramiro Llanos y Rafael Puente, p. 66. Disponible en: www.rebelion.org

Con el avance del proceso, sin embargo, más actores sociales –sobre todo las organizaciones indígenas y campesinas, así como las juntas vecinales– buscaron implicarse en la política municipal: sólo hasta finales de 1995, dos tercios de 20.000 organizaciones de base en el país habían solicitado su reconocimiento como OTB. La implicación en el proceso era más nítida en el oriente boliviano que en la región occidental donde predominan las organizaciones quichuas y aymaras, normalmente más politizadas e ideológicas. Otros militantes del MAS y de otras organizaciones populares reconocen esta evolución:

“Si bien es cierto que en los hechos no se reconoce a las organizaciones con nombre y apellido, se habla de las OTBs. Pero también hay un proceso de adecuación de las organizaciones a las OTBs, en algunos casos. En otros, se da la situación de que dirigentes de organizaciones indígenas o campesinas se lanzan a ser candidatos y copan municipios. Esos municipios ya no estaban a la orden de las oligarquías, sino a disposición del movimiento popular... Siempre digo: “El instrumento es simplemente un instrumento y el resultado que se obtenga con él depende de con qué mano se le maneje”...

La Ley de participación popular fue un instrumento del neoliberalismo, era parte de las imposiciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario, y terminó favoreciendo al movimiento popular”.⁴⁰⁹ [Destacado no es del original]

La LPP se inscribía entonces en el marco de un proceso de descentralización que, aunque procuraba debilitar al Estado central y al aparato productivo manejado por él, terminó por fortalecer los gobiernos locales y por generar incentivos para que las dinámicas asociativas, ancestrales y modernas –tal vez sin mucha convicción, pero con pragmatismo político– se impliquen en la disputa del poder local y accedan, a un conjunto de recursos públicos que fortalecerían al movimiento popular.

“Y de pocos municipios que había, sin límites territorial porque se circunscribían a ciertas urbes de capital de departamento o capital de provincia, Sánchez de Lozada, a partir de su operador, Carlos Hugo Molina -que venía del Partido Socialista y que estaba enfrentado a las oligarquías cruceñas en ese entonces, y había sido declarado enemigo de Santa Cruz- toma el concepto de participación popular, de una democracia de abajo hacia arriba, de democracia

409 Ibid., p. 70.

horizontal, que ya el movimiento popular y la izquierda en América Latina comenzaba a emplear en los años 1980. Y de cuarenta y piquito de municipios que había más o menos en Bolivia, se pasa a 327, y muchos de ellos rurales”.⁴¹⁰

“Hoy posiblemente el escenario está cambiando, porque de 327 municipios, tenemos unas 50 ó 60 alcaldías en este momento como MAS, como instrumento político. Pero lo que abre esas puertas no es la Ley de participación popular, sino el que tengamos ahora el instrumento político.”⁴¹¹

Al margen de la polémica sobre los específicos efectos de la LPP en el tejido asociativo y en los movimientos sociales bolivianos –¿desmovilización o expansión?– parece claro que las organizaciones comunales se implicaron en el proceso de gestión local, se extendieron los márgenes de democratización del poder local y que, aún en un contexto restrictivo para el movimiento popular, ello posibilitó una cierta acumulación de recursos políticos e institucionales que favorecerían la consolidación organizativa de campesinos e indígenas.

Aún si las intenciones de las elites neoconservadoras bolivianas en 1994 hubiesen sido las de contener la acción sindical y comunitaria popular, los efectos concretos de la LPP parecen haber sido, además, otros. En términos teóricos, ello implica que la apertura de espacios de participación social –cuando involucran una mínima redistribución de recursos y de real interacción Estado/sociedad– es *un proceso fundamentalmente contingente e incierto que ningún agente puede controlar a cabalidad y manipular de forma unidimensional según intereses predefinidos*.

Tendencias de la participación en escenarios post-neoliberales

Existe un cierto consenso interpretativo a la hora de ubicar a la crisis de la agenda del Consenso de Washington como una de las causas centrales del

410 Ibid., p. 70.

411 Ibid., p. 70.

arribo al poder de gobiernos de izquierdas en América del Sur.⁴¹² Existe mayor discusión, no obstante, a la hora de definir qué tipo de agenda pública han puesto en juego dichos nuevos gobiernos. Siguiendo exploraciones previas,⁴¹³ sostengo que la búsqueda y puesta en marcha de una constelación de ‘políticas post-neoliberales’ se sitúa en el corazón de los programas políticos, los dilemas estratégicos y los conflictos internos que los gobiernos progresistas han tenido una vez en el poder.

La crítica de los movimientos sociales -y de los partidos más a la izquierda del arco político brasileño- al poderoso gobierno brasileño de Lula da Silva, en vista del muy moderado giro de su agenda de política económica evidencia no sólo las fuertes contradicciones que marcan el accionar gubernamental de las fuerzas que aún se reconocen como parte de la tendencia, sino además las sólidas herencias y anclajes, institucionales y políticos, de la agenda neoliberal. Como en el Brasil, la capacidad de generación de respuestas alternativas de las izquierdas se ha abierto, en efecto, en los más o menos estrechos márgenes que deja el imperativo de lealtad a los equilibrios fiscales. Parece evidente, entonces, que tal cosa como el post-neoliberalismo, como lo indica la misma composición del neologismo, contendrá por algún tiempo más, y con intensidad diversa según los países, elementos del modelo neoliberal que se verá adaptado o transformado por líneas heterodoxas de desarrollo socio-económico.

Recuadro 2

Una constelación de políticas “posneoliberales”

Admitir que (aún) no existe una ruta homogénea y/o un modelo comprensivo alternativo al postulado por el Consenso de Washington, vuelve pertinente la sugerencia analítica de los editores de *‘La Nueva Izquierda en*

412 Saint-Upéry, Marc (2007) *Le rêve de Bolívar. Les défis des gauches latinoaméricaines*. La Découverte, París, Francia y Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel, *La nueva izquierda en América Latina*, op. cit.

413 Ramírez Gallegos, Franklin, “Mucho más que dos izquierdas”, op. cit., pp. 30-44 y Ramírez Gallegos, Franklin (2007). “Posneoliberalismo y neodesarrollismo: ¿Las nuevas coordenadas de acción política en la izquierda latinoamericana?” En: *Revista La Tendencia*, No. 6. ILDIS, Quito, Ecuador, pp. 91-99.

América Latina' (2005)⁴¹⁴ – Rodríguez, Barret y Chavez – acerca de la pregunta por la *orientación* general de las políticas progresistas antes que por el destino al que conducirían. Tal interrogación extiende la mirada hacia un conjunto de políticas, programas y experimentos –ellos sí en pleno despliegue a nivel de los gobiernos locales y nacionales, gobernados por las izquierdas– que abrirían el camino hacia algo diverso del neoliberalismo y que parecen convergir con los valores que reconocen como suyos las fuerzas progresistas.

De entre tal plataforma de propuestas, es posible reconocer al menos cuatro elementos, con niveles de estructuración y congruencia diferenciados según cada país, que bien podrían a futuro confluir y combinarse efectivamente en un nuevo esquema de desarrollo social. Las teorías y modelos económicos no se cristalizan de un día para otro: el mismo neoliberalismo tomó más de tres décadas hasta tomar la forma de una agenda comprehensiva hacia mediados de los años setenta⁴¹⁵.

En primer lugar, asistimos al arranque de una etapa de difuso y progresivo retorno neo-desarrollista de la acción estatal. La recuperación de la inversión estatal en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos para el crecimiento se articula con el intento de reestablecer las capacidades de redistribución, regulación y planificación del Estado. Ello supone una ruptura cognitiva y política con los defensores del CW y ha relanzado al debate algunas tesis de las escuelas locales del pensamiento económico vigentes en el período desarrollista. Más allá del nuevo protagonismo estatal, sin embargo, estarán en juego las modalidades de acción pública y la innovación de los dispositivos para su gestión política.

Un segundo nivel alude al énfasis en “lo social” en las políticas estatales. Por los criterios de no condicionalidad de los derechos, de coherencia en la arquitectura de las intervenciones, de eficacia administrativa y de cobertura geográfica, los programas puestos en marcha por el gobier-

414 Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel, *La nueva izquierda en América Latina*, op. cit. El libro analiza los casos de Brasil, Venezuela, Argentina, México, Bolivia, Ecuador, Colombia y Uruguay. Sintomáticamente, no toca el caso chileno.

415 Ver Munk, Ronaldo (2003) “Neoliberalism, necessitarianism, and Alternatives in Latin America. There is no Alternative (TINA)?” En: *Third World Quarterly*. Vol. 24. No. 3, pp. 495-511.

no de Brasil, aparecen como los más promisorios⁴¹⁶. Destacan, además, el énfasis de los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia en colocar los temas de la salud y la educación como problemas que requieren respuestas universales, y dar prioridad absoluta a la reorientación del gasto social hacia los sectores más pobres de sus países. La decisión inicial del Presidente Kirchner de anteponer la agenda social al pago de la deuda a los acreedores internacionales, y el eficiente esfuerzo del gobierno chileno por combatir la pobreza y reducir las desigualdades en su país, son también señales del retorno de lo social al primer plano. Aunque muchos críticos ven a este conjunto de programas como una forma de “clientelismo de izquierda” que no alcanza a revertir la gravedad de los problemas sociales, no cabe olvidar que se trata de un complejo proceso de reinversión de prioridades públicas y de reconstitución de unas competencias estatales que habían sido des-constituidas desde 1990 bajo la creencia que la política redistributiva afectaba a la inversión y al ahorro.

Un tercer elemento tiene que ver con la búsqueda de una inserción regional soberana en el contexto global. Cabe mencionar, al respecto, al menos cuatro elementos. Los nuevos gobiernos de izquierda, bajo el zigzagante liderazgo de Brasil, a) han avanzado iniciativas políticas en abierta contradicción con las influyentes instituciones financieras multilaterales y específicas empresas transnacionales (Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela); b) han conducido una política exterior dinámica y multilateral que les ha permitido marcar distancia con algunas de las directrices hegemónicas de la política norteamericana en la región (ALBA, UNASUR); c) han elevado la prioridad de los procesos de integración regional e institucional (MERCOSUR, UNASUR, Comunidad Sudamericana de Naciones, ALBA) con una agenda geopolítica que busca superar el carácter estrictamente comercial de los acuerdos previos –de ahí, por ejemplo, la decisión de lanzar un Banco del Sur para el financiamiento autónomo de iniciativas de desarrollo regional; y d) han emprendido im-

416 Según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil registra hoy el menor índice de desigualdad social de los últimos 30 años. Entre 2001 y 2004, las diferencias de renta cayeron 4%, es decir, la renta de la población pobre creció más rápidamente que la de los estratos más favorecidos. Ello se debería, básicamente, al fortalecimiento de la red de protección social –con los programas Bolsa Familia y Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil –, a la expansión educacional y a la reducción de las diferencias salariales entre el interior y la capital de los Estados. Ver Saint-Upéry, Marc, *Le rêve de Bolívar. Les défis des gauches latinoaméricaines*, op. cit.

portantes proyectos de inversión conjunta en sectores económicos de alto impacto regional y nacional (gaseoductos, refinería, nuevas energías).

Un cuarto elemento a resaltar alude al fomento de una serie de experimentos de cooperación económica entre el sector público y el sector asociativo (movimientos sociales, organizaciones locales) en procura de nuevas formas de control de las unidades productivas. Un ejemplo ilustrativo es el de las empresas ‘recuperadas’ por los trabajadores y movimientos ‘piqueteros’ tras la masiva recesión argentina del 2001. Se menciona también el caso de la Coordinadora por el Agua en Cochabamba y su experiencia de gestión comunitaria del agua. Aunque en la mayoría de casos los recursos bajo su control son exigüos y no parece que puedan tener un alto impacto económico, ellos anticipan un régimen de propiedad y de gestión mixto/cooperativo cuyo estímulo ya ha sido previsto en las Constituciones andinas y en los planes económicos venezolanos.⁴¹⁷

Si el proceso de cambio político al que asiste buena parte de la región está signado por la puesta en marcha de un heterogéneo conjunto de políticas post-neoliberales, en el marco de un activo retorno de la acción estatal al primer plano de la política pública, cabe preguntarse por el lugar que tendrían las diversas dinámicas de participación social en la reorientación del proceso político y por los nuevos nexos que podría entablar con el Estado. Si, como se ha documentado en páginas anteriores, el ciclo neoliberal contribuyó a la fragmentación y desmovilización del campo de las organizaciones clasistas y empleó mecanismos de participación social que se inscribieron de modo marginal y periférico en el proceso político, ¿qué peso puede adquirir (ha adquirido) la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil en el nuevo ciclo político que parece vivir la región?, ¿qué organizaciones sociales y esquemas participativos primarán en el marco de la constelación post-neoliberal?

417 Lander, Edgardo (2005) “Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela”. En: Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia.

A fin de ensayar una lectura sobre las tendencias participativas de las organizaciones sociales en el contexto de reconstitución del Estado y de lanzamiento de una agenda post-neoliberal es pertinente trazar: a) una clasificación que las sitúe, prioritariamente, en función de los nexos y modos de concebir su relación con el Estado. Con estos ‘esquemas de participación social’ en mente, será posible, b) proyectar hacia futuro el lugar que las diversas modalidades participativas ocuparían según cómo en cada país se resuelve el nuevo rol y las nuevas modalidades estatales en la regulación económica y la coordinación de lo social. Las nuevas competencias estatales serán pensadas a partir de modelos político-económicos que se (re)construyen en relación a los márgenes de innovación y distancia con el, debilitado pero aún vigente, modelo neoliberal.

Esquemas de participación social

La revisión de la bibliografía reciente permite plantear una clasificación en extremo simple sobre el tipo de organizaciones sociales y el tipo de vínculos que establecen, en términos generales, con el Estado. Se trata de distinguir las organizaciones sociales según las disposiciones y mecanismos con que configuran su relación con los Estados nacionales. Siguiendo un continuo de opciones que van desde la “pura confrontación” a la “abierta colaboración” de la sociedad con el Estado, y de la “diferenciación funcional”, entre una y otro, a la “integración estratégica” (interfaces) entre ambos niveles, es posible sugerir la existencia de cuatro esquemas de organización y participación social presentes, en diversos grados, en los distintos países de la región.

Tipo 1. Organizaciones de la sociedad civil versus Estado

Se trata de la acción de los movimientos sociales de carácter prioritariamente reivindicativo, con mucha experiencia en el empleo e innovación de repertorios de protesta y crítica a la acción estatal y alta preocupación por su autonomía organizativa. El zapatismo mexicano y las organizaciones indígenas de los países andinos aparecen como casos ilustrativos de tal tendencia. A ellos pueden sumarse algunos colectivos piqueteros argentinos y los nuevos movimientos neo-anarquistas por “otra globalización” donde militan miles de jóvenes. Entre unos y otros existe, no obstante, una importante diferencia: mientras que los movimientos indígenas reclaman contra el repliegue del Es-

tado y por una efectiva ampliación de sus derechos sociales (colectivos) así como por el acceso a los bienes públicos que aquel puede proveerles, los segundos están directamente implicados con una ‘moral militante anti-estatal’ que les asegure amplios márgenes de autonomía organizativa y capacidades de autogestión. En este segmento se puede encontrar, además, un extendido discurso anti-capitalista. En cualquier caso, sus agendas de lucha se centran en la defensa de los derechos de los más desfavorecidos, y en temas de medio ambiente, identidad, territorio, y soberanía. Suelen recurrir a una activa *política de foros públicos* -muchas veces canalizados por Internet- en que tratan de presentar sus agendas ante la opinión pública global. Se puede ubicar en este nivel, por otro lado, a algunas experiencias de auto-ayuda, economía solidaria y de gestión comunitaria de proyectos sociales. Se localizan tanto a nivel nacional como en lo regional y local. Tienen sólidos vínculos transnacionales. Se observa una alta politización y un intenso trabajo ideológico.

Tipo 2. Organizaciones de la sociedad civil y Estado:

Se hace referencia a aquellas organizaciones que, sin entrar en directa confrontación con el Estado, postulan un tipo de acción ciudadana que traza claros límites con su intervención y que desconfían altamente de las virtudes estatales. Tales organizaciones crecieron significativamente en toda la región y, de modo particular, en los países que más redujeron el rol del Estado (Chile, Argentina, Perú, El Salvador). La impregnación del discurso liberal que diferencia claramente las actividades estatales de las tareas de la sociedad civil es clara: el Estado debe auto-limitarse de manera creciente y abrir el juego a mayores márgenes de libertad e iniciativa de los ciudadanos y las organizaciones cívicas. Se trata de una estrategia de diferenciación funcional y de contención de los avances estatales. Dicho discurso exaltó con fuerza el papel fundamental de las ONG en el nuevo modelo de desarrollo. Existe, además, una visión mercantilista y gerencialista, que se sintoniza con el proceso de reducción estatal, terciarización, y privatización de servicios públicos. Destacan, entonces, las instituciones filantrópicas, las ONG centradas en la gestión de proyectos y servicios públicos. Algunas iniciativas de auto-ayuda (comedores populares) para resolver problemas urgentes (desastres naturales) también pueden colocarse en este nivel, aunque suelen entablar nexos más duraderos, e incluso clientelares, con los gobiernos. Por otro lado, se ubican las nuevas fundaciones políticas y “campañas ciudadanas” en defensa de las libertades civiles y la vigencia del Estado de Derecho. Se consolida así una nueva sen-

sibilidad sobre temas relativos a la *social accountability*⁴¹⁸ de la democracia y sobre herramientas de acción legal provenientes del denominado “derecho de interés público”.⁴¹⁹ En general, su autonomía organizativa tiende a ser alta. Privilegian acciones voluntarias y directas, campañas públicas de solidaridad o denuncia, cooperación cívica bajo el amparo de los marcos legales vigentes (aunque en algunos casos recurren a la protesta directa) así como estrategias de *lobby* y negociación. Su agenda es en extremo amplia y se pueden mover tanto a nivel nacional como local.

Tipo 3. Organizaciones sociales con Estado: interfaces socio-estatales

Se trata de procesos organizativos y mecanismos de participación que entran en articulación con el Estado. En algunos casos (proyectos de cogestión), esta relación es débil y puntual y remite a acuerdos estratégicos para la administración de programas y recursos. En los otros (promoción del desarrollo, dispositivos participativos, redes públicas), la conexión con el Estado cobra particular relevancia para, tal es su agenda, mejorar las condiciones de vida de los excluidos, incidir en la toma de decisiones políticas, democratizar la política y ‘empoderar’ a los más débiles. Tales iniciativas están presentes en toda la región, aunque destacan los procesos del Brasil, de los países andinos y de Argentina en los años posteriores a la crisis (2001). Su visibilidad es menor en Centroamérica. Buscan democratizar la acción afirmativa de los Estados

418 Se trata de nuevos mecanismos de responsabilidad social y rendición de cuentas en los que los gobernados verifican y fiscalizan la acción de los gobernantes. El concepto de *accountability social*, empleado por C. Smulovitz y E. Peruzzotti, podría definirse como el mecanismo de control de las autoridades a través de las actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación. Básicamente, se refiere a un conjunto de iniciativas por parte de los mencionados actores para demandar por la legalidad a las instituciones gubernamentales. Ver Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000) “Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship”. Ponencia presentada en el seminario: Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Estados Unidos, 8-9 de mayo de 2000.

419 De Piero, Sergio (2005) *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

por medio de un mayor protagonismo de las OSC. La participación social es vista, entonces, como un fin en sí mismo y se procura que atraviese todo el ciclo de las políticas públicas. El ideal republicano de la ciudadanía activa y la virtud cívica así como el énfasis en la generación de espacios de debate público sobre los asuntos de interés general se colocan como referentes normativos del rol de las organizaciones sociales en los procesos políticos. Se observa, así, una búsqueda por regular e institucionalizar la participación pública –siguiendo el modelo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre– de modo a evitar la cooptación y clientelización *desde arriba* y asegurar la sostenibilidad y la independencia de tales procesos. No siempre se logra tal objetivo. Se conoce que hasta 2005 existían en la región más o menos 1.200 municipios –de los 16.000 existentes– que han puesto en marcha presupuestos participativos. En el año 2000, solo se registraban 200 experiencias.⁴²⁰ Se han extendido también los procesos de planificación local participativa, las asambleas y concejos ciudadanos, los cabildos abiertos, y los foros y diálogos sectoriales (en temas como salud, educación, cultura, ambiente). Se registra también, en este nivel, una importante presencia de mecanismos indígenas de gestión política como asambleas, cabildos, organismos de decisión comunitaria articulados a los gobiernos locales.⁴²¹

La operación de “redes públicas mixtas” –donde colaboran entidades estatales y sociales, públicas y privadas– se perfila, por otro lado, como una modalidad de procesamiento de las políticas públicas de creciente importancia en la región. Las redes pueden asegurar mejores logros en la (auto) protección social y en la incidencia en la agenda pública, una vez que estimula partenariados entre múltiples tipos de actores. El trabajo de *networking* en las OSC ha cobrado así especial relevancia. No se descartan estrategias de lobby y negociación con las agencias estatales. “Saberes expertos” y “saberes profanos (locales)” tienden a confluir. La cuestión del conocimiento, la ciencia, y la tecnología juega un papel fundamental en el funcionamiento de las redes públicas (al igual que en los dispositivos participativos más institucionalizados). Se valora la ‘contra-experticia’ de militantes, usuarios, y actores locales. Aunque se trata de un problema aún poco estudiado en la región, algunos autores hablan

420 Cabannes, Yves (2006) “Les budgets participatifs en Amérique Latine”. En: *Revue Mouvements*, No. 47/48, setiembre-diciembre. La Découverte, París, Francia, pp. 128-139.

421 Ramírez Gallegos, Franklin (2001) *La política del desarrollo local. Innovación institucional, actores locales y participación en dos cantones indígenas del Ecuador*. PGU-Ciudad, Quito, Ecuador y Ramírez Gallegos, Franklin, “Dispositifs délibératifs pour le développement en Equateur,” op. cit.

ya de la “democracia técnica”.⁴²² El pluralismo político, la construcción concertada de agendas públicas y la resolución de conflictos pesan, además, en el funcionamiento de estas redes.

Tipo 4. Organizaciones sociales en el Estado

Se trata de procesos de inclusión de determinados actores sociales en el proceso político en su calidad de representantes de determinados grupos de interés organizados. Asociaciones, gremios y organizaciones comparten, así, espacios decisionales con agentes estatales y logran institucionalizar formas de concertación estables en específicas instancias de gestión pública. Los grupos de interés no solo articulan y transmiten demandas, sino tienen una participación institucionalizada que mayoritariamente les permite definir y ejecutar políticas públicas en los sectores sociales, económicos o culturales de su incumbencia. Para teóricos clásicos del corporativismo, como Ph. Schmitter, ello implica que, al margen de la composición y el peso de los actores representados, el rasgo fundamental del (neo)corporativismo es el de permitir la representación, únicamente, de sus “unidades constitutivas” (cuerpos colectivos, asociaciones, grupos de interés, gremios, etc.) y limitar la participación de la representatividad individual en vista de que solo las corporaciones son reconocidas por el Estado como instancias de intermediación. La dimensión corporativa de las modernas democracias en diversos puntos del globo ha sido vista, de modos contradictorios, ya sea como un elemento de democratización y participación social que integra la sociedad civil al sistema decisional, o como una distorsión del proceso político en que las demandas de los ciudadanos (individuos) son suplantadas por las de actores organizados.

La fuerza del corporativismo clásico (Estado-capital-trabajo) fue la de complementar el funcionamiento ‘individualista’ y ‘formal’ de la democracia representativa por medio de mecanismos que permitían a los individuos participar en las decisiones políticas por la vía de los grupos sociales a los cuales pertenecían. Estos mecanismos presuponían, sin embargo, el carácter estable y homogéneo de la identidad de los actores sociales. Este modelo corporativo entró en crisis y se fue agotando mientras decaía la legitimidad del Estado de Bienestar y la misma centralidad de las relaciones capital-trabajo sobre la que aquel se construyó. Progresivamente, emergieron nuevas formas corpo-

422 Callon Michel, Lascoumes, Pierre y Barthe, Yannick (2001) *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Seuil, París, Francia.

Cuadro 1

Figuras de la participación y la sociedad civil en América Latina

	Forma participativa	Actor social	Estrategia	Agenda
Sociedad vs. Estado	-Acción colectiva reivindicativa. -Foros públicos	-Movimientos y organizaciones sociales. -Asambleas -ONG	-Protesta, conflicto, antagonismo, movilización. -Autogestión, auto-convocatoria.	-Autonomía (territorios); alter-globalización, anti-capitalismo. -Derechos colectivos, medioambiente -Universalismo
	-Auto-ayuda	-Comunidades, barrios asociaciones. Iglesias, cooperativas	-Cooperación. -Demandas puntuales. -Solidaridad y ética de lo voluntario	-Necesidades básicas: vivienda, alimento -Desastres.
	-Filantropía	-Empresas, elites. -Iglesias. -Donantes, fundaciones, ONG, voluntarios, expertos.	-Asistencia directa (caridad). -Altruismo -Responsabilidad social.	-Particularismo. -Suplir necesidades básicas. -“Neo-beneficencia gerencial” -Desconfianza en Estado.
Sociedad y Estado*	-Rendición de cuentas -Observatorios Campañas	-ONG, fundaciones políticas. -Redes sociales. -Voluntarios	-Conflicto moderado, cooperación. -Acción legal. - <i>Advocacy</i> .	-Control democrático y rendición de cuentas -Defensa del Estado de derecho, libertades civiles. -Universalismo
	-Proyectos sociales	-ONG, fundaciones -Cooperación internacional -Voluntarios y expertos	-Cooperación. -Mecanismos de mercado. -Lobby. -Beneficencia experta, gerencialismo.	-Terciarización de servicios y políticas públicas. Investigación, capacitación. -“Nueva cuestión social”. -Sustitución del Estado. -Particularismo

Sociedad con Estado*	-Co-gestión de proyectos, servicios y programas	-ONG, fundaciones -Cooperación internacional -Agencias multilaterales -Expertos	-Cooperación. -Mecanismos de mercado. -Lobby. -Gerencialismo -Asociaciones público-privado	-Políticas públicas en educación, salud, cultura, vivienda. -Investigación, capacitación. -Modernización estatal. -“Nueva cuestión social” -Particularismo / universalismo.
	-Procesos de desarrollo, participación y promoción popular	-Org. de base, ONG -Iglesias, comunidades eclesiales -Movimientos sociales -Conexión con partidos de izquierda	-Cooperación-conflicto. -Educación popular. -Auto-gestión, poder comunal. -Empoderamiento popular.	-Justicia social, democratización ‘desde abajo’. Inclusión, igualdad, poder popular. -Derecho a la diferencia, desarrollo local, economía social. -Denuncia del mercado
	-Dispositivos participativos: -Presupuesto y planificación participativos -Asambleas -Redes públicas	-Ciudadanía activa, Movimientos sociales, asociaciones. -ONG, poderes locales. -Org. de base, locales -Asociaciones. -Mov. Sociales, ONG. -Cooperación internacional. -Universidades, expertos.	-Cooperación, conflicto pública. -Participación, deliberación pública. -Poder comunicativo -Democracia radical -Cooperación, concertación, negociación. -Lobby. -Democracia técnica. -Modernización estatal.	-Igualdad política -Control popular, incidencia en toma de decisiones -Empoderamiento popular -Universalismo. -Republicanismo. -Ampliación de agenda pública. -Mayor inclusión social en toma de decisiones. -Pluralismo asociativo -Universalismo, particularismo.
	-Arreglos corporativos y neo-corporativos: consejos de política pública	-Grandes organizaciones colectivas: sindicatos, gremios, movimientos Sociales, ONG. -Empresarios.	-“Cooperación interesada”, conflicto. -Negociación y lobby. -Instituciones mixtas	-Concertación. -Regulación de conflicto -Nueva agenda pública -Particularismo.

* Las zonas grises aluden a las formas de participación social que pueden ser ubicadas en uno u otro tipo de conexión/distancia con el Estado.

rativas en las que se incluían a sectores sociales mayormente marginados en el funcionamiento ‘normal’ de la democracia representativa y que, por tanto, parecían merecer algún tipo de representación política. Emerge, así, un ‘neo-corporativismo’ de segunda generación, que extiende la representación por sectores sociales y más allá del campo económico (capital/trabajo), y que trata de tomar en cuenta la representación de ciertos grupos minoritarios o dominados.⁴²³ Puede provenir de intentos de regulación estatal de las relaciones sociales (corporativismo estatal) o puede ser el efecto de las mismas presiones sociales que amplían la agenda y la institucionalidad estatal (corporativismo societal). En el contexto de la liberalización de las economías y de la flexibilización de los mercados de trabajo a nivel global, se observa entonces que el neo-corporativismo se caracteriza, a la vez, por una pérdida de centralidad de las organizaciones ligadas al mundo obrero, por el protagonismo del empresariado y por la multiplicación de instancias con participación de nuevos sectores sociales (mujeres, ambientalistas, minorías étnicas, usuarios de servicios públicos, ONGs, etc.). En este último caso, pueden tomar la forma de Consejos gestores de políticas públicas en el nivel nacional o local. Algunos autores hablan al respecto de la necesidad de reconocer un “segundo circuito de la ciudadanía” para el mundo asociativo en el marco de la búsqueda por nuevas formas legítimas de representación democrática.⁴²⁴ La corporativización entraña sin embargo el riesgo de una baja autonomía organizativa, un desacoplamiento entre dirigencia y bases, (y entre la organización social y el conjunto de la sociedad) y puede conducir a la captura de ciertos segmentos del proceso político. Todo ello depende, en gran parte, de los niveles de democratización interna de las organizaciones sociales.⁴²⁵ Se registra una politización intensa y cierto trabajo ideológico. Tienen presencia, sobre todo, en el nivel nacional.

423 Sintomer, Yves y Grun, Marion, *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*, op. cit.

424 Arditi, Benjamin (2005) “El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal”. En: Arditi, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España, pp. 219-249; Luna, Matilde (2005) “Las redes de acción pública: ¿un nuevo circuito de la ciudadanía?” En: Arditi, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España, pp. 107-143; y Schmitter, Philippe (2005) “Un posible esbozo de una democracia post-liberal”. En: Arditi, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España.

425 Cohen, Joshua y Rogers, Joel. Eds. (1998) *Associations and Democracy*. The Real Utopias Project Vol 1. Verso, Londres, Inglaterra.

Una vez descrito estos cuatro esquemas de organización y participación social existentes en la región, es posible proyectar el lugar que cada uno de ellos podría ocupar en diversos escenarios ‘post’ -y ‘neo’- liberales en América Latina.

Rutas post-neoliberales y participación social

La pluralidad de actores y mecanismos participativos de las organizaciones sociales ‘redefinen a y son redefinidos por’ el espacio de la política y la acción estatal. La evolución particular de estos nexos dependerá de los modelos político-económicos -cuánto Estado/mercado y qué formas de intervención/regulación- y de la misma dinámica democrática -‘elitismo tecnocrático’ o ‘gobierno participativo’⁴²⁶ en cada uno de los países en que se desarrollan.

Si las hipótesis sobre el cambio de la agenda pública esbozadas en el anterior apartado del texto son más o menos pertinentes, la región tendería a una progresiva salida –más o menos intensa según cada país- del núcleo duro de la agenda del CW hacia esquemas de desarrollo en plena construcción. La crisis financiera del capitalismo global, del todo visible desde la debacle bursátil-inmobiliaria de fines del 2008, amplía las opciones para la concreción de tal escenario. El grado de distanciamiento con la agenda neoliberal estará atravesado, en cualquier caso, por el nivel y el tipo de presencia estatal en la planificación, la regulación económica, la redistribución de la riqueza social y la promoción del desarrollo nacional, y por el lugar que se asigne a las diversas modalidades de participación de las OSC en la orientación de tales procesos.

Con el acceso del eje Clinton-Blair al gobierno de dos de los países más poderosos del mundo se empezó a hablar del advenimiento del “social-liberalismo” (la tercera vía). Si bien este modelo tomaba cierta distancia con los postulados duros del neoliberalismo, sobre todo en relación al dismantelamiento de las instituciones del *Welfare-state*, no recuperaba tampoco las versiones social-demócratas más convencionales y convencidas de un papel fuerte del Estado central. El advenimiento de las izquierdas al poder en América del Sur ha supuesto un debate más o menos comparable acerca del nuevo rol del Estado y de sus específicas formas de intervención e interlocución con la ciudadanía. El mayor peso del Estado chileno en el combate a la pobreza

426 Fung, Archon y Olin Wright, Erick (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project. Verso Press, Londres, Inglaterra.

y en la regulación de los mercados financieros, aún en medio de una gran apertura y liberalización económica, lo acerca a la idea social-liberal de un Estado pequeño y eficiente, pero con ciertas competencias para corregir la asignación de recursos puramente mediada por el mercado. Por otro lado, el fuerte peso del Estado venezolano en la regulación y en la activación de múltiples sectores económicos, así como en una decisiva redistribución de la riqueza social, lo acerca más a los ‘modelos desarrollistas’ (de cierta inspiración social-demócrata) que tuvo la región en los años 1950-1970. En ambos casos, no obstante, el rol de la sociedad civil es secundario o complementario al del Estado: elites políticas, burócratas y expertos toman decisiones en escasa consulta con las OSC y/o, si acaso, las incluyen en el momento de la planificación, la gestión o la evaluación de las políticas a nivel local. Desde diversas lecturas se considera, en este sentido, la emergencia de un tercer tipo de escenario post-neoliberal: el del “nuevo socialismo” o de los “gobiernos participativos con poder de decisión”⁴²⁷, en los que el poder público tiene un rol muy activo en la economía y en la sociedad pero, a diferencia del modelo (neo) desarrollista, incorpora con nitidez la dimensión de la participación social en la construcción e implementación de la agenda pública.

A la luz de los posibles modelos político-económicos post-neoliberales brevemente descritos líneas arriba⁴²⁸, en lo que sigue se bosqueja el lugar que ocuparían en ellos las diversas modalidades de participación y acción de ciudadanos y organizaciones sociales. Se privilegia el análisis de cinco modalidades de participación y organización de la sociedad civil: proyectos sociales, cogestión de proyectos y programas, procesos de desarrollo popular, dispositivos participativos, redes públicas, participación neo-corporativa. Todas ellas inciden, y con algún tipo de conexión con el Estado, en la gestión de problemas sociales, provisión de servicios o construcción de agendas públicas.

a) *El escenario neoliberal*: en este escenario, la tendencia dominante es la globalización neoliberal que puede articularse con mayores dosis de autoritarismo.

427 Se traduce así la noción de ‘empowered participatory governance’ desarrollada por A. Fung y E. Olin Wright. M.H Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer usan, en el mismo sentido, la noción de ‘gobernanza participativa’. Ver Fung, Archon y Olin Wright, Erick, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, op. cit. y Bacqué, Marie-Helene, Rey, Henri y Sintomer, Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, op. cit.

428 Para el efecto se hace un uso libre de la tipología de modelos políticos presentada en el capítulo conclusivo de M.H Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer (2005).

El desmantelamiento del Estado agudiza las desigualdades y el desempleo, así como eleva la probabilidad de refuerzo del aparato represivo. La legitimidad del sistema proviene de un cierto crecimiento económico, la defensa de valores tradicionales (la nación) y la “seguritización” de la agenda pública. A nivel global, la política norteamericana de la era Bush ha retomado elementos que remiten a esta descripción. En el nivel regional, el caso colombiano tiene una cercanía evidente en el marco del Plan Colombia, la reelección del Presidente conservador A. Uribe, y la prioridad de la política de seguridad democrática. Las organizaciones sociales concernidas en la gerencia de proyectos sociales para paliar los problemas de pobreza, y en ciertos acuerdos estratégicos de co-gestión de programas públicos con el Estado, pueden tener un margen de maniobra en este escenario. De igual modo, se pueden estimular los mecanismos de auto-ayuda, filantropía y ciertos procesos de desarrollo y promoción popular en zonas desfavorecidas y peligrosas donde a los pobres se les concederá el derecho a auto-gestionar su miseria. Los dispositivos participativos locales y las redes públicas serán en extremo marginales. Se refuerza el peso del neo-corporativismo empresarial como forma hegemónica de influencia societal en el Estado. El caso de los países centro-americanos (a excepción de Costa Rica), el de México, y el del Perú también se acercan a esta constelación.

b) El escenario social-liberal: en este cuadro el modelo neoliberal sigue dominando la escena política pero se combina con una fuerte modernización institucional del Estado, de la política y de la producción científica y tecnológica. El combate a las desigualdades, por medio de una acción más afirmativa del Estado, es más fuerte que en el escenario neoliberal. La legitimidad política del sistema se construye desde la vigencia de la institucionalidad democrática y la afirmación de ciertos valores modernos (igualdad de género, libertad sexual, autonomía individual, descentralización, eficiencia). En el plano de la política exterior hay un apego al multilateralismo y a la integración regional, así como al gobierno por redes. El eje Clinton-Blair es ilustrativo de tal cuadro. Múltiples organismos internacionales han empujado tal agenda en el hemisferio sur, así como en los países de Europa del Este, sobre todo luego del declive del CW. El caso chileno o costarricense podría ser ilustrativo de esta vía. Muchos situarían aquí también a Brasil y Uruguay (¿Perú?).

En este escenario se estimulan sobre todo los dispositivos participativos locales o temáticos, y la gobernanza en red en algunos ejes de la agenda pública en procura de mayor eficiencia y transparencia de las instituciones estatales y un mayor compromiso cívico de los ciudadanos. Los proyectos de co-gestión de servicios, y los proyectos gerencialistas pueden ser también de uso extenso en escalas territoriales micro-locales. Los procesos de desarrollo popular y los

dispositivos participativos más concernidos con la toma compartida de decisiones no serán, por el contrario, mayormente promovidos, pues dificultan la modernización administrativa. Las grandes decisiones e instituciones políticas permanecen lejos de las organizaciones de la sociedad civil.

c) *El escenario (neo) desarrollista*: en este marco, el Estado es relanzado al primer plano en la regulación económica, la planificación del desarrollo nacional y la redistribución social. En algunos casos, se contesta abiertamente la lógica del mercado en ciertos sectores económicos (la vía de las nacionalizaciones ha sido abierta en Venezuela, Bolivia), y en otros, se procura volver más competitivo al sector público, y no privatizar las agencias estatales (Brasil, Ecuador, Argentina, Uruguay). Aún en los casos de mayor desconfianza en el mercado, no obstante, se trata sobre todo de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, el capital financiero y los expertos económicos ortodoxos, y de propiciar una más justa redistribución de las ganancias entre lo público y lo privado. Se registran, entonces, tendencias ambiguas a la modernización del Estado, y un aumento de inversión en la infraestructura pública (puertos, carreteras), y la promoción productiva y financiera de sectores estratégicos. La legitimidad de tales sistemas reposa en la recuperación de un discurso “soberanista” (patriota y anti-estadounidense), en la defensa de la igualdad social y política de todos los ciudadanos (en especial, de los sectores subalternos) y, en el plano internacional, en la afirmación de la voluntad de integración regional y de un nítido multilateralismo. Los desafíos de incorporar la agenda ambiental en el marco de políticas desarrollistas aparecen, de modo nítido, en el corazón de las contradicciones que se abren en este escenario. Los conflictos socio-ambientales pueden erosionar la legitimidad social, a nivel de específicos territorios locales, de esta agenda.

La implicación directa de militantes y activistas sociales en el aparato gubernativo o en los procesos de gestión de la cuestión social (Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Brasil, Uruguay, Paraguay) tiende a ser estimulada. Ello iría en detrimento de la autonomía de las OSC. Aunque los procesos de desarrollo popular, la economía solidaria, los dispositivos participativos y las redes públicas son invocados recurrentemente en el proceso político, ellos corren el riesgo de ser cooptados por una conducción estatal paternalista donde el liderazgo político procura una conexión directa y sin mediaciones con la ciudadanía. La debilidad de las instituciones democráticas contribuye a tal situación. El caso venezolano ilustra bien esta tendencia.⁴²⁹ Una visión más moderna

429 Rodríguez, Juan Carlos y Lerner, Josh (2007) “¿Una nación de Democracia Participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela”. En: *Revista SIC*, No. 693, abril.

del Estado (Brasil) daría más margen de acción a los procesos participativos, sobre todo en el nivel local y en ciertos sectores de política pública (los consejos de salud), donde ya tienen una larga experiencia, a fin de ganar en eficacia administrativa y legitimidad política. Diversos arreglos neo-corporativos (social y empresarial) pueden ocupar importantes espacios de acción pública en este escenario. El peso del Estado y su lenta modernización, no obstante, constituyen un dique difícil de sobrepasar para una participación ciudadana efectiva. Existe también un margen de acción para proyectos de cogestión de servicios o programas sociales.

d) *El escenario del gobierno participativo con poder de decisión*: se trata de un escenario que empieza a emerger en el nivel local pero que puede ganar en importancia por la misma presencia de gobiernos progresistas sintonizados con el paradigma político de la participación. Implica, al igual que en el escenario anterior, una fuerte retorno estatal pero con una efectiva inserción de la participación ciudadana en el proceso político. Dicha participación abre el camino para un intenso protagonismo de los sectores más desfavorecidos y prefigura un proyecto de transformación social radical.⁴³⁰ El gobierno participativo entraña, a la vez, la presencia de fuertes movimientos sociales, tanto en cuestiones locales como en temas nacionales, y la institucionalización de los dispositivos participativos, a fin de que ganen en capacidad de influencia en las decisiones políticas. En esta perspectiva, se trata de promover la construcción del poder social definido como la capacidad de auto-movilización ciudadana para realizar voluntaria y autónomamente acciones colectivas cooperativas de distinto tipo.⁴³¹ El incremento de tal poder social colocaría a la sociedad civil como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y el mercado. Ello diferencia

430 Bacqué, Marie-Helene, Rey, Henri y Sintomer, Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, op. cit.; Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo (2002) “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. En: Sousa Santos, Boaventura. Org. *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos. Vol. 1. Civilização Brasileira/Record, Río de Janeiro, Brasil; Avritzer, Leonardo, *Democracy and the public space in Latin America*, op. cit.; Fung, Archon y Olin Wright, Erick, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, op. cit. y Olin Wright, Erick (2006) “Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista”. En: *New Left Review*, No. 41, noviembre-diciembre. Madrid, España, pp. 81-109.

431 Olin Wright, Erick, “Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista”. op. cit., pp. 81-109.

este escenario de aquellos que pugnan por visiones estatistas (el “socialismo real”) o mercado-céntricas (el neoliberalismo) de organización social.

El contrapeso al neoliberalismo global no es, entonces, un actor administrativo central (el Estado), sino una gobernanza en red en que se implica la sociedad civil organizada y que se soporta en nuevos procedimientos y equilibrios de poder en la toma de decisiones. Ello tiene, al mismo tiempo, efectivas consecuencias para una mayor justicia social. La vía de Porto Alegre ha sido durante años la que más se ha acercado a dicho modelo.⁴³² Las redes públicas, y los procesos de desarrollo y promoción popular acompañan este escenario. Es en América Latina donde tales experiencias se han desarrollado con mayor fuerza y complejidad. Los gobiernos participativos indígenas (Ecuador, México, Colombia, Bolivia), las instituciones de planificación local participativa (en casi todos los países), además de los presupuestos participativos (Brasil, Perú, y otros), incorporan a las capas más desfavorecidas de la población en la vida política y contribuyen a su progresivo empoderamiento. Puede haber espacio para tendencias y arreglos neocorporativos de base societal. La fragilidad de las instituciones representativas y la heterogeneidad estatal son el contexto propicio, en la región, para un elevado sentido de la innovación institucional y para la proyección de las organizaciones sociales hacia una gestión pública dirigida de ‘abajo hacia arriba’. Las recientes innovaciones constitucionales en los países andinos, que consolidan las bases de la democracia directa, reconocen formas comunitarias de democracia, otorgan el estatuto de ‘sujetos de la participación’ a colectivos, organizaciones, y pueblos (nacionalidades indígenas) -más allá de la primacía liberal en la figura de los derechos individuales- y plantean nuevos mecanismos de deliberación pública, participación y control popular a lo largo del ciclo de las políticas públicas, abren un mayor margen de probabilidad para la afirmación del poder social.

El acantonamiento de tales procesos en el nivel local constituye, sin embargo, el principal límite para la evolución de tal escenario. Es así que, en Brasil, el partido (PT) que puso en marcha el proceso de presupuesto participativo mejor logrado en el planeta,⁴³³ no fue capaz, una vez en el gobierno, de implantar procesos de gobierno participativa en la escala nacional. El Frente

432 Sintomer, Yves y Grun, Marion, *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*, op. cit. y Dagnino, Evelina, *Sociedade civil e espaços publicos no Brasil*, op. cit.

433 Fung, Archon y Olin Wright, Erick, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, op. cit.

Amplio uruguayo tampoco habría otorgado mayor centralidad a los procesos participativos que apuntaló en 1990 cuando era la fuerza gobernante a nivel municipal. Lo local no parece el radio de acción política adecuado como para contrabalancear los efectos excluyentes de la globalización neoliberal.

El escenario menos propicio para el desarrollo de la sociedad civil articula, por último, sustantivos niveles de autoritarismo político y social y endebles pautas de redistribución económica (Guatemala, ciertos estados mexicanos). La conjunción de tales variables abre la ocasión para un mercado capturado por intereses particulares (y muchas veces mafiosos), protegidos por la tutela de políticos altamente dispuestos a estabilizar su gobierno por la vía de la cooptación, el clientelismo, y la corrupción de una sociedad civil sin las garantías institucionales para protegerse y controlar a sus gobiernos, y sin los recursos mínimos para desarrollar dinámicas de organización autónoma.

Una combinación diversa de los mismos factores -‘autoritarismos redistributivos’ o ‘democracias regresivas’- tampoco constituye el escenario ideal para la actividad pública de las OSC: la falta de derechos civiles y políticos, o de recursos básicos para la subsistencia diaria, dificultan toda dinámica de acción colectiva y la vuelven altamente vulnerable y dependiente de los actores más poderosos. En tales escenarios queda, no obstante, el recurso a la protesta, la desobediencia civil y/o las emergentes estrategias de movilización disruptiva contra el poder instituido. Diversas sociedades latinoamericanas ya han hecho prueba de su disponibilidad para el uso de tales recursos.

En cualquier escenario, sin embargo, el reto de las organizaciones sociales y la sociedad civil está en lograr incidir de manera democrática, estable y transparente en las agendas de política pública de las diversas localidades, ciudades y países en las que se asientan, mientras buscan ampliar su influencia en la opinión pública y consolidar su misma base social (activistas/militantes). Su necesidad de mejor articulación social con otros agentes políticos (partidos y movimientos locales y transnacionales) y estatales, así como de una mayor calificación en cuestiones organizacionales y técnicas, son ámbitos que requieren de mayor promoción y acompañamiento, a fin de que ganen en poder social y en capacidad de defender y disputar sus derechos.

El impacto de los cambios constitucionales en la Región Andina

FRANCINE JÁCOME⁴³⁴

Introducción

Las crisis de las democracias en América Latina han transitado por diferentes etapas y se han centrado en diferentes sub-regiones. En los setenta-ochenta estuvieron concentradas en el Cono Sur, después se desplazó hacia Centroamérica hasta mediados de los noventa cuando se dio el proceso de firma de acuerdos de paz en varios países de la sub-región. En la primera década del siglo XXI, los déficits y dilemas sobre la democracia se han desplazado hacia el área andina. Los países de la región confrontan una serie de problemas como la pobreza y la inequidad, la inseguridad ciudadana y la violencia así como cambios políticos, que se han constituido en los principales retos para la democracia.

Ante esto, uno de los planteamientos para afrontar esta multiplicidad de desafíos ha sido la necesidad de transformar los marcos constitucionales. En función de ello, durante los últimos 20 años, la región ha vivido dos tipos de procesos constituyentes, los cuales tuvieron dos características fundamentales⁴³⁵, permitir un mayor acceso de la ciudadanía al Estado así como abrir

434 Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).

435 Tanaka, Martín (2005) “Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional.” En: Sample, Kristen y Zovatto, Daniel. Eds. *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Idea Internacional, Lima, Perú.

el sistema político y conducir a un cambio en las élites políticas. Los primeros, que buscaban fomentar cambios que permitieran una mayor apertura, se dieron básicamente en la década de los 90 en Colombia y Perú así como en Ecuador.

En Colombia⁴³⁶, la Constitución de 1991 buscaba llevar a cabo cambios que permitieran adelantar el Estado social de derecho, el cual a la larga resultó ser inoperante, generando grados de frustración entre los ciudadanos. Ante el agotamiento institucional, estos cambios buscaban una mayor democracia política y económica así como la creación de nuevos mecanismos de participación para los diferentes actores sociales, que es similar a los casos posteriores de Ecuador y Venezuela. Sin embargo, las propuestas de reforma que se adelantaron en este período, provenían básicamente del mismo liderazgo, fueron iniciativas que se generaron “desde arriba”. En el segundo caso, la Constitución de 1993 fue el resultado del Congreso Constituyente Democrático realizado después del autogolpe de Alfredo Fujimori en abril de 1992. Entre sus elementos fundamentales estuvo el de la reelección presidencial, que en la próxima década se convertiría en uno de los principales patrones de los cambios constitucionales.

Posteriormente, en los últimos diez años, especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela, producto de las crisis de los sistemas políticos y del creciente desencanto con los resultados de las políticas de ajuste, se produjo un segundo proceso de cambios, que según Adrianzen, tuvo tres características principales.⁴³⁷

La inclusión social, política y económica de sectores que antes estuvieron excluidos, pues se abrió espacios que llevaron a la emergencia del liderazgo de nuevos actores sociales, como las mujeres, los sindicalistas y el movimiento indígena. En segundo término, la relación entre democracia y cambio ya que se ha desarrollado un proceso de reformas. Asimismo, el hecho que la democracia es cada vez más conflictiva, pues ha desaparecido la cultura de

436 Velasco, Marcela (2009) Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia. Documento final del proyecto “Gobernabilidad democrática en la región andina: reformas políticas e institucionales y movimientos sociales”, Colorado.

437 Adrianzen, Alberto (2009) “Hacia el Bicentenario de la Independencia de América Latina.” Presentación en el Taller “La Carta Democrática Interamericana y el Bicentenario de la Independencia de América Latina”, CCDA, Lima, Perú, 27 de abril de 2009.

los pactos, concertación y diálogos. Esta conflictividad está asociada con los cambios en las formas de representación y en la emergencia de estos nuevos liderazgos y élites políticas y económicas. Por lo tanto, la democracia está asociada más al conflicto que al consenso. En este sentido, el problema crucial es cómo administrar o enfrentar esta conflictividad, justamente porque la política debe administrar las tensiones. También está presente todo el concepto de refundación de la nación, que privilegia el discurso nacionalista y refuerza el tema de la soberanía.

Es en este marco que se producen los segundos procesos constituyentes en los tres países en un escenario en el cual se destacan la descomposición de los sistemas partidistas, un debilitamiento de los partidos tradicionales que permitieron la emergencia de los *outsiders* con discursos centrados en el anti-partidismo y de terceras fuerzas que, sin embargo, no logran consolidarse y, en algunos países, debe añadirse la volatilidad electoral y las fragmentaciones regionales.⁴³⁸ En este sentido, se ha señalado⁴³⁹ que mientras las reformas de la década pasada estuvieron en función de los cálculos de los partidos tradicionales, las de la primera década del siglo XXI se producen como consecuencia de las demandas provenientes “desde abajo”, desde los movimientos sociales y de actores políticos que no habían formado parte de la democracia pactada.

Los segundos procesos de cambios constitucionales comenzaron a gestarse en 1999 con el caso venezolano y seguirían en el transcurso de la primera década del siglo XXI en este país y en Bolivia así como en Ecuador. Estos procesos se dieron desde lo que ha dado en llamarse la “nueva izquierda” que, por lo menos en el discurso, fomenta un modelo alternativo al neoliberalismo que algunos analistas⁴⁴⁰ han denominado como el “neodesarrollismo”, que tiene varias características principales. Entre ellas, el incremento de la productividad y la búsqueda de diversificación de mercados en el exterior, la defensa de los recursos naturales y del medio ambiente, mayor inclusión social, mejora en los servicios públicos, y una reconfiguración cultural y constitucional. Se plantea la necesidad de mayor intervención del Estado.

Este modelo alternativo, que a la larga, será acuñado como el “socialismo del siglo XXI” repercutirá no solamente sobre las relaciones entre Estado y sociedad en el ámbito doméstico, sino también sobre las relaciones con el

438 Tanaka, Martín, “Los sistemas de partidos en los países andinos,” op. cit.

439 Mayorga, Fernando (2007) *Encrucijadas*. CESU-UMSS, La Paz, Bolivia.

440 Muñoz, Francisco (2008) “Introducción”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

sistema internacional. A grandes rasgos, llevará a una posición de mayor confrontación con los Estados Unidos, a la búsqueda de fomentar relaciones extra-continenciales con países como China, Rusia e Irán en función de apoyar el fortalecimiento de un mundo multipolar, al establecimiento por parte de Venezuela de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, su nuevo apelativo desde 2009, en la cual participan los tres países y que se presenta como un modelo de integración alternativo, pero que en la práctica ha tenido como resultado una creciente fragmentación en las iniciativas de integración en Suramérica, como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones, y ha generado crecientes tensiones, especialmente con su vecino Colombia llegando hasta la ruptura de las relaciones por parte del gobierno venezolano en julio de 2010 con su reanudación en agosto tras una reunión entre los presidentes Santos y Chávez. De igual forma, en el marco de la naciente Unión de Naciones Suramericanas, existe la tendencia a que los tres países conformen un bloque interno.

Sin embargo, la interrogante fundamental es si estos procesos constituyentes han llevado efectivamente a una profundización de la democracia y a una mayor gobernabilidad democrática o si, más bien, han generado procesos cada vez más conflictivos. En función de ello, el objetivo principal de este trabajo es examinar los procesos constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela para identificar sus principales alcances y retos.

Los procesos constituyentes (1999-2009)

A partir de 1999, se inician procesos de cambios en Bolivia, Ecuador y Venezuela que van a estar caracterizados⁴⁴¹ por liderazgos “transformacionales emergentes”, sin partidos políticos estructurados que buscan rupturas radicales y conflictivas. Plantean, la necesidad de profundos cambios en todos los órdenes, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En este marco, el motor de los cambios van a ser las Asambleas Constituyentes que se plantean con la finalidad de “refundar” la nación, creando la ilusión que los problemas económicos, políticos y sociales serán resueltos a partir de las nue-

441 Ramírez, Franklin (2008a) “El difícil tiempo de los partidos políticos”. En: *La innovación de las izquierdas en América Latina*. ILDIS/FES, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec y Ramírez, Franklin (2008b) “Proceso constituyente y tránsito hegemónico.” En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

vas cartas políticas. Justamente, el hecho de ser *outsiders* y no tener partidos constituidos con trayectoria, lleva a que estos nuevos liderazgos propongan una ruptura con el sistema político y partidista existente hasta ese momento.

Venezuela

La necesidad de llevar a cabo un proceso de reformas se convirtió en una demanda reiterada a partir de mediados de la década de los 80 cuando entra en crisis el llamado Pacto de Punto Fijo. Se creó la Comisión de Reforma del Estado que adelantó en forma importante el proceso de descentralización, pero con poca voluntad política por parte de los partidos tradicionales de realizar modificaciones significativas. Después de los dos intentos de golpe de Estado de 1992, en el Congreso se retomó el debate en torno a la necesidad de una reforma, pero no se produjeron acuerdos y el proyecto fue abandonado. La realización de un proceso de reforma a través de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se va a convertir en una de las banderas principales de la campaña electoral de Hugo Chávez. Por lo tanto, al tomar el poder por primera vez en 1999, el presidente Chávez inició una serie de cambios en el sistema político y económico del país. Comienza así la llamada revolución bolivariana y, en la actualidad, después de diez años en el poder, se adelanta el proyecto del socialismo del siglo XXI.

Puede decirse a grandes rasgos que, hasta el presente, el llamado proyecto “chavista” ha transitado por tres etapas. Una primera, entre 1999 y mediados de 2004, que estuvo orientada hacia el desarrollo de la revolución bolivariana que se fundamentó en una serie de cambios políticos a través del proceso de la ANC. El triunfo del Presidente en el referendo revocatorio presidencial de agosto de 2004, llevó a una radicalización que buscó un mayor control estatal sobre la economía y sobre los diversos mecanismos de participación ciudadana. Esta etapa se prolongó hasta diciembre de 2006, cuando es electo por tercera vez para un nuevo período presidencial de seis años con 62,48% de los votos.

A partir de enero de 2007 se abre una nueva fase que se inició con su declaratoria de la implantación en el país del socialismo del siglo XXI y que estuvo marcada por la iniciativa presidencial para la reforma de la Constitución de 1999, la realización de un referendo en el cual se negó esta reforma en diciembre de 2007 y un nuevo referendo, en febrero de 2009, que solamente presentó una reforma constitucional para la aprobación del electorado: la reelección

indefinida. Durante las tres etapas, se ha enfatizado el discurso nacionalista y antiimperialista así como el planteamiento sobre la necesidad de buscar nuevas formas de integración latinoamericanas que permitan adelantar una “segunda independencia”. Por lo tanto, en lo que respecta específicamente a los procesos constituyentes, en Venezuela se han vivido dos momentos fundamentales. El primero durante 1999 que condujo a la aprobación de la Constitución de 1999 y el segundo referido a las iniciativas de reforma de dicha carta.

El proceso constituyente de 1999 se inició con la convocatoria a un referendo, mecanismos que no estaba previsto en la Constitución de 1963, pero que pudo realizarse por una decisión de la entonces Corte Suprema de Justicia. En el referendo, realizado el 25 de abril de 1999, el SI obtuvo más del 80% de la votación, pero con un abstencionismo de aproximadamente 60% de los electores. Las elecciones para los miembros de la ANC se efectuaron 3 meses después, bajo un sistema de votación que anulaba la representación de las minorías y que permitió que el oficialismo dominara casi totalmente, de 131 miembros contaron con 125.⁴⁴² Aunque el período de sesiones fue breve, los debates sobre la nueva constitución fueron intensos y se ha reconocido que se abrieron canales para recibir propuestas provenientes de la sociedad y que muchas de las recomendaciones, especialmente relacionadas a los derechos humanos y aspectos sociales, fueron incorporados.⁴⁴³

Uno de los elementos más significativos de la nueva carta política fue la definición de la República Bolivariana como una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural. Adicionalmente, se incorporaron nuevos mecanismos de participación política como los distintos tipos de referendos (revocatorio, consultivo, abrogatorio) así como las iniciativas legislativas y las asambleas de ciudadanos. De igual forma, se estableció la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Comités de Postulaciones para elegir a los máximos miembros del poder judicial y de los dos nuevos poderes que se crearon: el Poder Electoral y el Poder Moral (compuesto por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo).

442 Ellner, Steve (2008) *Rethinking Venezuelan Politics*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Estados Unidos y Londres, Inglaterra.

443 Van Berkel, Deborah y Jácome, Francine (2009) *Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Venezuela*. INVESP/Sinergia, Caracas, Venezuela.

En términos generales, se juzgó⁴⁴⁴ que en esta nueva carta política se le otorgaba al Estado un papel fundamental para lograr la inclusión de sectores sociales que hasta ese momento habían sido excluidos. En este sentido, se concebía que sería el Estado el que facilitaría el “empoderamiento”; estableciendo la corresponsabilidad entre Estado y sociedad, inclusive en las áreas de seguridad y defensa. No obstante, desde sectores opositores se señaló⁴⁴⁵ que se estaba concentrando el poder en manos del ejecutivo, restándole al legislativo funciones que había ejercido anteriormente, tal como las promociones de los militares, que se revertió la descentralización y que se le restaba autonomía al Banco Central de Venezuela.

El 15 de diciembre de 1999, se realizó el referendo aprobatorio de la Constitución y el SI obtuvo el 72% de los votos, pero en el marco de una abstención de 56%. En lo que tampoco fue una medida basada en una normativa existente, la ANC pasó a nombrar un “congresillo” que se encargó de legislar hasta que se realizaron los nuevos comicios. El 30 de julio de 2000 se efectuaron elecciones generales, en las cuales el Presidente fue reelecto con alrededor de 60% de los votos y su partido, el entonces Movimiento V República, obtuvo casi la mitad de los escaños de la ahora unicameral Asamblea Nacional.

De esta forma, entre 2000 y 2006, se realizó un proceso de cambios en todas las esferas de la sociedad que produjeron modificaciones y procesos importantes pero al mismo tiempo que profundizaron la polarización y conflictividad política. En función de los resultados de este proceso se dio inicio al establecimiento de una nueva normativa que permitiría aplicar lo consagrado en la nueva carta magna⁴⁴⁶ donde cabe destacar dos hitos fundamentales. En primer lugar, la Ley Habilitante de 2000 que le permitió al Presidente de la República sancionar 49 leyes que consideraba eran necesarias para poner en marcha la revolución bolivariana. Respecto a ello, cabe destacar dos elementos importantes. En primer lugar, aunque otros mandatarios habían utilizado este mecanismo, en el contexto de la polarización política se estimó que el ejecutivo le limitaba los poderes al legislativo al asumir sus funciones. En segundo, estos decretos-ley no fueron discutidos con los sectores involucrados

444 López, Margarita (2005) *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Alfadil, Caracas, Venezuela.

445 Ellner, Steve, *Rethinking Venezuelan Politics*, op. cit.

446 Combellas, Ricardo (2009) “La Venezuela de la V República: La reforma política y sus implicaciones institucionales.” Papel de trabajo del proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”. Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (en prensa).

y marcaron el inicio de la creciente confrontación que tuvo como resultado la primera huelga general de diciembre de 2001, que luego desembocaría en los enfrentamientos y el golpe de Estado de abril de 2002.

El segundo aspecto, es la activación de uno de los nuevos mecanismos establecidos en la Constitución de 1999: el referendo revocatorio presidencial. La búsqueda por parte de la Mesa de Negociación y Acuerdos, auspiciada por la OEA, el Centro Carter y el PNUD a partir de finales de 2002, de una salida electoral a la crisis política venezolana llevó a que se activara este novel mecanismo. El proceso fue lento y, desde sectores de la oposición se ha considerado que hubo manipulación por parte del oficialismo. Sin embargo, en agosto de 2004 se realizó y triunfó el NO.

La iniciativa de promover la reforma de la Constitución de 1999, se producirá a partir de la reelección del presidente Chávez en diciembre de 2006, cuando declaró que la mayoría había votado por el proyecto del socialismo del siglo XXI y que este nuevo modelo económico, político y social comenzaría a construirse a partir de 2007 a través de los llamados “cinco motores” de la revolución.⁴⁴⁷ El Presidente informó que sería “originario, cristiano, indígena y bolivariano” y que descansaría sobre el poder popular, básicamente los recientemente creados consejos comunales –organizaciones comunitarias locales-. Se enfatizó que sería un modelo socialista nuevo y diferente a otras experiencias que se han materializado a nivel mundial. Dos de estos cinco “motores” estaban directamente relacionados con las normativas y la Constitución. En primer lugar, se solicitó nuevamente a la Asamblea Nacional una nueva Ley Habilitante que permitiría la “vía directa al socialismo”. Ésta fue aprobada el 1º de febrero y le otorgó al Presidente de la República 18 meses para legislar.

En segundo término, se anunció que desde la presidencia se plantearía una reforma constitucional con la finalidad de establecer el Estado de Derecho socialista. Según la constitución vigente, esta propuesta presidencial iría luego a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación y, posteriormente, sería sometida a un referendo aprobatorio. Así, solamente 8 años después, se planteaba la reforma constitucional para lo cual fue nombrado el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional. Estuvo conformado por las presidentas de la Asamblea Nacional y del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), así como otros diputados del poder legislativo y personalidades relacionadas

447 Ellner, Steve, *Rethinking Venezuelan Politics*, op. cit. y Combellas, Ricardo. “La Venezuela de la V República”, op. cit.

al gobierno. Sus integrantes hicieron un pacto de confidencialidad por lo cual no se tuvo acceso oficial a información sobre los temas de discusión, los posibles contenidos de las reformas y la marcha del proceso.

El proyecto presidencial incluyó la modificación de 33 artículos. Entre los asuntos más polémicos estuvieron:⁴⁴⁸ la reelección continua presidencial, considerada como el núcleo central de la reforma y su objetivo fundamental, que luego se amplió a gobernadores y alcaldes; la inclusión de los conceptos de Estado socialista, nación socialista, economía socialista y democracia socialista; el predominio del Estado como agente económico encargado también de promover empresas de propiedad social así como la creación de estructuras económicas socialistas, basadas en empresas colectivas comunales, cooperativas o mixtas; así como el cambio de la Fuerza Armada Nacional que pasaría a ser Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) que se constituiría en un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista.

Desde sectores del oficialismo se sostuvo que la reforma tenía 5 “ejes estratégicos”⁴⁴⁹: un nuevo ordenamiento territorial; el político-institucional, que incluía la reelección del Presidente de la República, la creación por parte del Presidente de diversas vice-presidencias y la reestructuración de funciones en los ámbitos municipales y comunales; el socio-político, asociado al Poder Popular y la organización comunal; el económico, centrado en la producción socialista y comunal; y el militar, basado en la incorporación de la milicia popular revolucionaria, especialmente en función de la posible necesidad de adelantar una guerra popular de resistencia.

Existieron críticas importantes sobre la forma en la cual se realizó esta propuesta de reforma. En primer término, el mecanismo escogido ya que se consideró que si se realizaban modificaciones de principios fundamentales, éstos podían efectuarse solamente a través de una Asamblea Nacional Constituyente. En segundo término, como se señaló anteriormente, la ausencia de un debate plural y democrático. No se produjo una amplia convocatoria a los diferentes sectores de la sociedad, como en 1999, para que conocieran los contenidos y presentaran propuestas. Asimismo, hubo desacuerdo sobre la forma

448 Ibid.

449 Declaración del Diputado de la Asamblea Nacional Carlos Escarrá, considerada como el abogado constitucionalista más destacado del oficialismo. En Díaz, Sara (2007). “El pueblo decidirá si esta es una reforma de transición.” En: *El Nacional*, Caracas, 25 de agosto, pp. 1-4. En esta entrevista señala que la reforma constitucional no es un problema jurídico-legal sino político.

en la cual se presentó el referendo aprobatorio, pues se estimó que justamente dada la falta de debate en torno a los diversos cambios, éstos deberían haber sido votados por separado y no a través de una pregunta genérica de un SI o NO a favor de la reforma.

El proyecto presidencial de reforma constitucional fue debatido en la Asamblea Nacional, y ésta agregó nuevos artículos, llevando la propuesta final a 69 artículos. El documento final fue sometido a un referendo aprobatorio el 2 de diciembre de 2007 y el NO obtuvo la victoria por una diferencia de poco más del 1%. Se estimó que la razón fundamental de la derrota del gobierno fue la abstención entre los mismos sectores oficialistas. Sin embargo, durante 2008 y a través de la Ley Habilitante se aprobaron *de facto* varios de los temas que habían formado parte de la reforma rechazada. Entre ellos, la llamada “nueva geometría del poder” que le otorga al poder Ejecutivo la posibilidad de realizar un reordenamiento territorial y nombrar (sin elección) nuevas autoridades regionales así como el cambio de nombre de la Fuerza Armada Nacional a Fuerza Armada Nacional Bolivariana e incorporación de la Milicia Nacional Bolivariana.

Sin embargo, el punto más importante seguía siendo cómo lograr la aprobación de la reelección indefinida. El camino que se escogió fue la sanción por parte de la Asamblea Nacional de la enmienda del Artículo 230 donde se establecía que el Presidente podía ser reelecto solamente por una vez consecutiva. Luego, nuevamente utilizando los mecanismos previstos en la Constitución de 1999, se sometió dicha reforma a un referendo aprobatorio. La carta magna vigente establece que las reformas pueden ser presentadas solamente una vez durante un período constitucional, por lo que se estimó que esta convocatoria infringía lo establecido. No obstante, el 15 de febrero de 2009, el SI obtuvo el triunfo con poco más de 54% de los votos con una abstención cercana al 30%.

Por último, dependiendo de la situación doméstica y de las respuestas que se puedan dar a los impactos de la crisis económica mundial, es posible que en el corto plazo se genere desde el poder Ejecutivo una nueva propuesta de reforma constitucional. Al celebrarse el 10° aniversario del inicio de sesiones de la ANC, el presidente Chávez declaró que la Constitución de 1999 ya no respondía a la nueva realidad y al proyecto de país que implementa su gobierno. Sin embargo, no hizo ningún anuncio concreto. Si realmente decide que requiere de un nuevo marco constitucional, tendría varias alternativas que dependerían de la lectura que haga sobre la situación del país.

La más expedita sería plantear una nueva reforma a través de la Asamblea Nacional que tendría que ser aprobada en un referendo y se puede prever que con la nueva Ley Orgánica del Poder Electoral aprobada el 31 de julio de 2009, que institucionaliza la sobrerrepresentación de las mayorías, estaría en mejores condiciones de triunfar que en diciembre de 2007. Otra vía sería convocar a una Asamblea Constituyente y nuevamente esta ley favorecería su conformación. Sin embargo, las últimas elecciones han mostrado un descenso en la votación por el oficialismo, por lo que podría optar por el camino actual, de realizar una reforma constitucional *de facto* a través de las normativas de la Asamblea Nacional, donde cuenta con una mayoría, combinado con las Leyes Habilitantes, como ha hecho hasta ahora.

Bolivia

Desde los movimientos sociales a partir de 2000, con la “guerra del agua” en Cochabamba, protestas y movilizaciones campesinas e indígenas así como bloqueos de carreteras, se comenzó a generar un debate en torno a la necesidad de rechazar el modelo neoliberal y de crear un modelo alternativo que incorporaría un mayor control del Estado, especialmente sobre la propiedad de los recursos naturales, de formas de democracia directa⁴⁵⁰, que incluían la demanda de convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En este sentido, las tensiones entre Estado y mercado pasaron a ser protagonistas del debate político y también se produjeron cambios en cuanto a los escenarios y formas que tomó este debate, ya que del escenario político institucional (básicamente el Congreso), se pasa a la “política de calle”⁴⁵¹ y la

450 Entendida como el voto de la ciudadanía para decidir ella misma el contenido de una decisión (por ejemplo, si aprobar o no una nueva Constitución), mientras que en la democracia representativa se vota para elegir a unos representantes que serán los que deciden. Ver Mayorga, Fernando (2009) “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política.” Papel de trabajo del proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”. Instituto de Estudios Peruanos/ Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (en prensa). En este marco, el referendo visto como un mecanismo correctivo que puede darle mayor grado de legitimidad a una decisión sobre tópicos específicos, luego de cumplidos los requisitos previamente establecidos.

451 Definida como las acciones directas que desarrollan diferentes actores sociales y que incluyen bloqueo de carreteras, marchas, huelgas, asambleas ciudadanas y

negociación partidista se ve desplazada por la deliberación.⁴⁵² Este proceso de “desintitucionalización” de la lucha política también condujo a la necesidad de cambios dentro de los partidos políticos, pues ya no canalizaban ni eran intermediarios entre la ciudadanía y el Estado. Ante la conflictividad y participación directa, se redujo la importancia de los partidos.

Es un período en el cual se llevó a cabo una reconfiguración del sistema partidista y los partidos tradicionales fueron sustituidos por nuevas fuerzas que se agrupan básicamente en el Movimiento Al Socialismo (MAS), la Nueva Fuerza Republicana (NFR) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). La necesidad de una Asamblea Constituyente y la superación de la democracia pactada entre los partidos tradicionales se constituyeron en los ejes fundamentales de su discurso. Ello produce una polarización política-ideológica en el marco de un país en el cual había predominado el centro desde la década anterior. De esta forma, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) forman una alianza gubernamental, que no pudo dar respuesta efectiva y la crisis política se agudizó en el período 2003-2005, con el cambio de 3 presidentes y la decisión del Congreso de adelantar las elecciones.

Adicionalmente, se profundizó la tensión étnico-cultural, en función de la importancia del movimiento campesino indígena dentro del MAS. Como señala Mayorga⁴⁵³, el país se veía sometido a tres fracturas, tensiones o clivajes fundamentales: el regional, el étnico-cultural y Estado-mercado. Los partidos tradicionales no fueron capaces de producir transformaciones que permitieran establecer nuevas relaciones entre el Estado, política, economía y sociedad y, ante esto, emergieron nuevos actores que buscaban llenar este vacío con un modelo alternativo.

Ya en las elecciones de 2002, los nuevos actores políticos habían obtenido resultados importantes y el MAS, MIP y NFR se constituyeron en una fuerza opositora desde el Congreso. Así, se inició una creciente polarización política que llevaría al fin del sistema partidista tradicional y a la tendencia de centro que había predominado. En julio de 2002 el Congreso aprobó la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, cuya puesta en marcha fue postergada por el gobierno hasta octubre de 2003 cuando, a raíz de las movilizaciones

paros cívicos. Ver Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

452 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit.

453 Ibíd.

populares, se vieron obligados a ejecutarla. Como señala Mayorga⁴⁵⁴, en esta decisión jugaron también un papel los movimientos cívicos de Santa Cruz y de Tarija que se pronunciaron a favor de la “refundación” del Estado.

En febrero de 2004, se aprobó una reforma constitucional que introdujo el referendo y la iniciativa popular legislativa como instrumentos de participación así como la posibilidad que las organizaciones ciudadanas y pueblos indígenas pudiesen postular candidatos en las elecciones tanto nacionales como municipales. Asimismo, se incluyó la figura de la Asamblea Constituyente y se añadió la democracia “participativa” a representativa. De esta forma, la creación de mecanismos de democracia directa o participativa influyó sobre el proceso de cambios. En este mismo año se utilizó el referendo para decidir sobre la política energética del país. En este sentido, el proyecto alternativo que se iba delineando tenía un fuerte componente nacionalista, que marcaba una creciente tensión respecto a la participación de compañías transnacionales en la explotación de los recursos naturales. Como en el caso venezolano, el discurso antiimperialista pasa a tener un papel relevante.

En las elecciones de diciembre de 2005, gana Evo Morales con una inédita victoria por mayoría, pero el opositor Poder Democrático y Social (Podemos) obtiene la ventaja en el Senado lo cual llevó a conflictos permanentes entre estos dos poderes. Esto influiría en el desarrollo del proceso constituyente, ya que a diferencia de Ecuador y Venezuela, el Congreso continuó su actividad durante el período de la Asamblea Constituyente (AC).

El 2 de julio de 2006, se llevaron a cabo dos procesos electorales simultáneos. Por un lado, el de los 255 miembros de la Asamblea Constituyente y, por el otro, el referendo sobre las autonomías gubernamentales. En el primero, 16 grupos políticos y ciudadanos obtuvieron representación, con una presencia importante de líderes sindicales, campesinos e indígenas que eran la base de apoyo del MAS, quien obtuvo mayoría absoluta pero no las dos terceras partes que eran necesarias para aprobar la nueva carta magna. En las elecciones se produjo una abstención de menos de 20%. En el segundo, triunfó el “NO” apoyado por el MAS.

Los primeros seis meses de la AC se fueron en la discusión sobre si las decisiones debían tomarse a través de una fórmula mixta que combinara mayoría simple y mayoría absoluta para los temas donde habían divergencia significativas (posición oficialista) o todos por mayoría absoluta. La ley de convocado-

454 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

ría a la AC establecía que la nueva constitución debía aprobarse con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Dicha discusión se produjo en el marco de un escalamiento de las tensiones y la conflictividad política y nuevamente se utilizó la figura de referendo para tratar de dirimir las diferencias, planteándose un referendo revocatorio, en agosto de 2008, para el Presidente de la República y para los prefectos. No obstante, los resultados mostraron la misma división de fuerzas y no llevó a solucionar el *impasse*. El revocatorio fue para 8 de los 9 prefectos y 6 de ellos fueron ratificados, habiendo perdido los de Cochabamba y La Paz, los cuales debían someterse a una nueva elección. El Presidente recibió un respaldo de 67%, una votación mayor a la de su elección presidencial y obtuvo apoyo incluso en las provincias de la llamada Media Luna (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija). En este sentido, el MAS ha asumido una posición que combina la estrategia de una retórica radical y decisiones moderadas.⁴⁵⁵

Se considera que uno de los principales temas de debate fue el de la descentralización pues existieron perspectivas contrapuestas entre las autonomías indígenas y las autonomías departamentales. La primera planteaba una reorganización territorial sobre una base étnico-lingüística, centrándose en el multiculturalismo y la perspectiva de una nación pluriétnica. La segunda, planteaba más una profundización en el proceso de desconcentración fiscal y político-administrativa. Al final se definió al país como un Estado Plurinacional y se privilegió la autonomía indígena, lo cual llevó a que 4 departamentos realizarán sus propios referendos para aprobar su autonomía, lo cual fue considerado desde el oficialismo como ilegal.

Esta dinámica de confrontación política continua, llevó a que la AC no pudiese culminar en agosto de 2007 como estaba previsto y debió prolongar sus deliberaciones hasta diciembre, cuando el nuevo texto constitucional fue aprobado solamente por el oficialismo en una sesión en Oruro, realizada en una escuela militar, a la cual solamente asistió este sector. Los prefectos y sus seguidores de la Media Luna consideraron que el texto era ilegítimo e ilegal ya que había sido aprobado violando las normas de la convocatoria, las normas internas y que no reflejaba una discusión plural. Se opusieron a la convocatoria a referendo y continuaron con los procesos para sancionar los Estatutos Autonómicos, generando una confrontación con el gobierno central que incluso devino en enfrentamientos violentos y no permitió que el referendo se realizara hasta más de un año después.

455 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit.

En función de ello, se estableció un “diálogo nacional” para tratar de solventar esta nueva crisis y llegar a acuerdos mínimos que permitiesen la consulta ciudadana para aprobar la nueva Constitución. En octubre de 2008, se llegó a un acuerdo en el Congreso con la aprobación de varias modificaciones del texto aprobado por la AC.

La AC se constituyó para llevar a cabo una “revolución democrática y cultural” que combinaba elementos de nacionalismo e indigenismo, nuevas formas de descentralización y de participación política.⁴⁵⁶ El autor plantea que es básicamente una transición que el MAS manejó a partir de dos ejes discursivos: nacionalismo estatista y multiculturalismo indigenista y que llevaron a aspectos novedosos en la nueva carta magna, entre los cuales destacan aquellos referidos a los procesos electorales y a nuevas definiciones sobre democracia y Estado. En el primer caso, se establece la elección presidencial directa y si un candidato no obtiene mayoría en la primera vuelta, debe hacerse una segunda vuelta -el *ballotage*. La excepción es si un candidato obtiene 40% y hay una diferencia de más de 10% entre los dos primeros; la reelección inmediata por un período constitucional; así como la revocatoria de los mandatos.

En el segundo, la inclusión de la democracia “comunitaria” con el reconocimiento de formas propias de elección de autoridades en las comunidades campesinas e indígenas; la definición del Estado Plurinacional, que se fundamenta en el reconocimiento del pluralismo, inclusive el pluralismo nacional; la inclusión de la democracia “comunitaria”, que reconoce normas y procedimientos de las diferentes comunidades; la ampliación de los mecanismos de democracia directa al incluir también el revocatoria, las asambleas, los cabildos y “consultas previas” (las últimas tres tienen carácter deliberativo). En el caso de la relación entre los poderes se establece la renuncia de los ministros por censura del Congreso y desaparece la noción de república y se introduce la figura del “presidente del Estado”.

Un elemento interesante en este proceso de cambios, es que pese a las tensiones causadas con sus vecinos, especialmente con Brasil, la política de nacionalización de los hidrocarburos sí contó con un consenso mayoritario en el país. La interpelación nacionalista es uno de los pocos temas que no divide a la sociedad boliviana. Sin embargo, en la práctica y pese a las crecientes alianzas con el gobierno de Venezuela en este sector, se tienen dudas sobre los alcances reales de esta medida⁴⁵⁷ pues la empresa estatal no está en capacidad

456 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

457 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit.

de asumir el control total sobre la cadena productiva y básicamente lo que ha ocurrido es que se han modificado las relaciones del Estado con las empresas extranjeras. En este sentido, aunque también se hace eco del discurso antiimperialista, el gobierno boliviano es cauteloso en sus niveles de confrontación, especialmente con Estados Unidos.

Como se señaló anteriormente, la convocatoria para el referendo de “salida” también mostró ser un proceso conflictivo. Estaba pautado que se realizaría en mayo de 2008, después en diciembre y no fue hasta el 25 de enero de 2009 cuando finalmente se realizó. El nuevo texto se aprobó con 61% de los votos y en abril sancionó la Ley de Régimen Electoral Transitorio que definió las pautas para las elecciones generales de diciembre de 2009 y las de departamentos y municipios de abril de 2010.

Ecuador

Con un apoyo importante de la población, se buscó una transformación de las ya debilitadas instituciones que durante los últimos diez años habían estado sujetas a luchas entre las mismas élites económicas y políticas. Por lo tanto, no había un proyecto hegemónico y esto debilitó a las instituciones. En este marco de conflictos “intra-élite”, surgieron importantes movimientos sociales e indígenas que pasaron a ocupar un lugar importante en la vida política del país como es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) y el movimiento Pachakutik, que añadieron una presión sobre las instituciones ya debilitadas con sus demandas y oposición al modelo neoliberal. Las primeras demandas de una asamblea constituyente surgen de este proceso de finales de los noventa. Ramírez sostiene que ante la conflictividad, la Constitución de 1998 buscó, por un lado, afianzar la agenda liberal y, por el otro, ampliar los derechos sociales y políticos.⁴⁵⁸

No obstante, ésta, resultado de la Asamblea Constituyente iniciada en 1997 la cual introdujo el carácter pluricultural y multiétnico, no logró la estabilidad política en el país. En el período 1999-2009 el Ecuador tuvo 8 presidentes. Pese a que se reconocen adelantos como el mencionado, se ha sostenido que fue una carta magna marcada por el pensamiento neoliberal.⁴⁵⁹ En este mar-

458 Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico,” op. cit.

459 Muñoz, Francisco (2008) “Introducción”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

co, debe señalarse que la grave crisis económica de marzo de 1999, llevó a congelar los depósitos bancarios y declarar un feriado del sistema financiero. Lucio Gutiérrez llegó al poder en enero de 2003 con una alianza militar-indígena que pronto se resquebrajó cuando el presidente dio continuidad a la aplicación de políticas neoliberales y que se agudizaría con su abierta intervención en la Corte Suprema de Justicia. Esto condujo a que se incrementara el sentimiento antipartidos y anti *status quo* y que fuera depuesto en abril de 2005 en gran medida por la “política de calle” con la consigna “que se vayan todos”.

En este contexto, Rafael Correa, triunfa en la segunda vuelta en 2006 y una de sus promesas electorales fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Se trata de un presidente sin partido, un *outsider* que crea un movimiento, Alianza País (AP) para poder participar en las elecciones y también en este caso hay una crisis de los partidos tradicionales y del sistema partidista. Es importante notar que antes de las elecciones presidenciales, AP, decidió no presentar candidatos en las elecciones para el Congreso de septiembre de 2006. Ramírez ha señalado que eso ya indicaba la estrategia de llevar a cabo una profunda transformación del sistema político existente, lo que llama una “estrategia anti-sistema”.⁴⁶⁰ Así, desde el comienzo se produjo una pugna entre el poder legislativo, donde estaban mayoritariamente representados los partidos tradicionales y el poder ejecutivo, que al próximo día de instalado, dio inicio al proceso constituyente.

El presidente Correa propició, sin legalidad, la destitución de 57 diputados que obstaculizaban la convocatoria a la ANC. Llamó a su proceso la Revolución Ciudadana, que confrontó no solamente a los partidos políticos, sino también a los medios de comunicación, los empresarios, especialmente los de Guayaquil y más aún al alcalde de esa ciudad Jaime Nebot, quien lideraba las demandas autonómicas. Así como en el caso de Bolivia, tradicionalmente también ha estado presente en este país el clivaje regional entre sierra-costa en el ámbito político y económico del país. El discurso del nuevo Presidente excluía la negociación y el diálogo.

El referendo aprobatorio para convocar a la ANC fue el 15 de abril de 2007. La elección para los 130 curules de la asamblea se efectuó en septiembre de 2007, quedando 80 en manos de Alianza País, 19 en los del Partido Sociedad Patriótica (PSP), 8 para el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN), 5 para el Partido Social Cristiano y 18 para otros partidos y

460 Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico,” op. cit.

agrupaciones pequeñas. Se instaló en Montecristi, Manabí el 29 de noviembre de ese año.

Se conformaron Mesas Constituyentes para estudiar los diferentes temas y se establecieron diálogos con diferentes sectores. Diversos grupos como la CONAIE, el Consejo Nacional de Educación Superior y el Movimiento de Mujeres, presentaron propuestas. En el caso ecuatoriano, el proceso previo de consultas y la participación de sectores académicos e intelectuales, puso mucho énfasis en el tema de la democracia deliberativa y la necesidad de que este proceso constituyente no solamente se efectuara a partir de esta concepción sino que incorporara este tipo de mecanismos en la nueva carta magna.

Se considera que la ANC se llevó a cabo en el contexto de una polarización política entre una derecha tradicional y un sector progresista y democrático.⁴⁶¹ También se ve como una respuesta al fracaso del modelo neoliberal. Se considera que en la Constitución de 1998, aunque fue posible incorporar una serie de derechos individuales y colectivos como resultado de las demandas de los sectores de izquierda que formaron parte de la Asamblea, a la final la derecha y la centro derecha le dieron un contenido neoliberal. Se estima que el país estuvo sujeto a un magro crecimiento económico, un desarrollo democrático débil y a la pérdida de soberanía lo cual ha tenido como resultado la inestabilidad política, la desinstitucionalización del Estado así como una ampliación de los conflictos políticos.⁴⁶²

Con un sistema de partidos en crisis, con la emergencia de nuevos actores y la desaparición de los partidos tradicionales, desde una perspectiva se consideró que la ANC de 2007 le daba la oportunidad al país afrontar tres retos fundamentales⁴⁶³: la crisis de identidad nacional e integración, la superación de la desigualdad y la pobreza que eran el resultado de un modelo rentista así como la crisis económica y del sistema político. En función de ello se planteó que como temas fundamentales debían incluirse el fortalecimiento de la integración suramericana y latinoamericana como respuesta a la globalización, la puesta en marcha de un modelo de desarrollo sustentable que incorporaría la protección del medio ambiente, el crecimiento económico, la justicia social y la igualdad así como una recuperación del Estado y la institucionalidad democrática.

461 ILDIS (2007) *Revista La Tendencia: Las izquierdas y la Constituyente-Programa Constitucional*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

462 *Ibíd.*

463 *Ibíd.*

El proceso de transición a la democracia en este país, tuvo la finalidad de lograr la estabilidad y la despersonalización del poder, pero los procesos que se han dado en los últimos diez años muestran claramente que estos dos objetivos no se lograron. Por lo tanto, en el proceso constituyente de 2007-2008 se esperaba que se abordaran 3 puntos fundamentales.⁴⁶⁴ En primer lugar, que la reforma fuese de carácter integral con una visión nacional. En segundo, que se definieran objetivos que guiarían esa reforma integral, incluyendo la consolidación de un sistema de contrapesos que garantizara el equilibrio entre los poderes, especialmente en cuanto a la relación entre el ejecutivo y el legislativo. En tercer término, el tema de la descentralización que debía partir no solamente de contemplar aspectos administrativos sino también garantizar la distribución del poder. Por último, el fortalecimiento de los partidos políticos con la perspectiva de su cobertura nacional.

En función de las expectativas, se estima que la nueva Constitución, en sus 444 artículos, incluyó temas fundamentales para el país.⁴⁶⁵ Entre ellos, nuevos mecanismos de participación y la profundización de los derechos humanos y sus garantías tanto individuales como colectivas, el establecimiento de las pautas para un nuevo modelo de desarrollo sustentable e igualitario y la defensa del medio ambiente, la institucionalización y racionalización de los mecanismos electorales así como nuevas formas de inserción internacional. De igual forma, otro elemento importante es la recuperación y fortalecimiento del Estado así como la inclusión de la democracia participativa. Hay mucho énfasis en la redistribución de la riqueza en forma equitativa y la recuperación de los servicios que presta el Estado en las áreas de salud, educación y seguridad social. Se modificó la edad de votación a 16, se introduce el voto de los militares y policías y para los extranjeros con más de cinco años de residencia. Hay también un reconocimiento de la Justicia Indígena.

Entre los mecanismos de participación se incluyeron la iniciativa legislativa, consulta popular, referendo revocatorio, veedurías, asambleas, concejos con-

464 Pachano, Simón (2007) *La Trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. FLACSO-Ecuador, International IDEA, Ágora Democrática, NIMD, Quito, Ecuador.

465 ILDIS, *Revista La Tendencia: Las izquierdas y la Constituyente-Programa Constitucional*, op. cit.; Muñoz, Francisco, “Introducción”, op. cit.; Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico”, op. cit. y Verdesoto, Luis (2008) “El régimen político en el proyecto de constitución.” En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

sultivos, cabildos populares, observatorios y la “silla vacía” que estará en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados y que deberá ser llenada por un representante de la ciudadanía según el tema que se vaya a tratar. Este representante participará en el debate y en las decisiones. Se reconoció tanto a los partidos políticos como a los movimientos políticos y se introdujo las elecciones primarias internas para escoger candidatos.

En el Ecuador, un punto importante ha sido el enfrentamiento continuo entre el poder ejecutivo y el legislativo. Las diferentes reformas, en vez, de buscar un equilibrio entre estos poderes para permitir una gobernabilidad democrática, más bien han tenido la tendencia de buscar el fortalecimiento de una de ellas.⁴⁶⁶ En este sentido, se ha señalado⁴⁶⁷ que en la nueva carta magna se han contemplado diferentes formas de evitar el “hiperpresidencialismo”, entre ellas la devolución de diferentes facultades al poder legislativo, ahora denominado Asamblea Nacional, como lo son el poder censurar y destituir a los ministros, la aprobación conjunta con el poder ejecutivo del presupuesto nacional. La Asamblea Nacional, unicameral, puede enjuiciar y destituir al Presidente de la República por 1 vez durante los primeros 3 años de gestión, habiéndose cumplido las condiciones señaladas en el texto. Sin embargo, cabe destacar que también se incluye la potestad presidencial de disolver el parlamento por una vez cuando éste asuma funciones que no le competen o cuando impida la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

También se introdujo la revocatoria del mandato. De igual forma, con la finalidad de superar las continuas pugnas entre los dos poderes, se introdujo la noción de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, cabe señalar que como el caso de Bolivia también se incorporó la reelección consecutiva por un período y la norma que no habrá necesidad de una segunda vuelta si un candidato gana en la primera con más del 40% y con más de 10% sobre el segundo.

Similar al caso venezolano, aparte de las funciones o poderes tradicionales, ejecutivo, legislativo y judicial, la constitución de 2008 creó dos funciones adicionales la de Transparencia y Control Social así como la Electoral y se incorporaron las Comisiones Ciudadanas de Selección que permitirán a los ciudadanos y las ciudadanas participar en la designación de las autoridades máximas de entidades del Estado. Se considera⁴⁶⁸ que la función de la Trans-

466 Pachano, Simón, *La Trama de Penélope*, op. cit.

467 Muñoz, Francisco, “Introducción”, op. cit.

468 Ibíd.

parencia y Control Social, integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría del Estado y las Superintendencias, puede contribuir al logro de un mayor equilibrio entre los poderes y limitar la concentración del poder en el ejecutivo. Esta función del Estado está. La primera es el órgano que permitirá que la ciudadanía controle y fiscalice la gestión pública y a los funcionarios.

También se creó un tribunal electoral que velará por el respeto y la aplicación de la Constitución de 2008 y que junto con el Consejo Nacional Electoral forman el poder electoral. En torno a esta instancia se produjo un importante debate, pues sectores opuestos a su conformación argumentaron que al existir esta instancia de amparo extraordinario se creaba un poder por encima de las demás instancias judiciales, incluso de la máxima instancia ahora denominada Corte Nacional de Justicia. También se señaló el riesgo que se convierta en un instrumento de manipulación política debido a su posible politización. Sin embargo, a favor se estimó que esta instancia de control constitucional de las decisiones judiciales existe en la mayor parte de los países de la región.

Otro tema de tensiones durante la ANC fue la propuesta de Estado Plurinacional del Movimiento Pachakutik en contraposición a la propuesta del gobierno de interculturalidad. También habían argumentos contra la propuesta de Pachakutik en el sentido que llevaría a una fragmentación territorial del país. Sin embargo, el gobierno aceptó el planteamiento de la plurinacionalidad pero se generaron tensiones en cuanto a su contenido básicamente en tres áreas: “el reconocimiento de los territorios comunitarios o indígenas, el autogobierno y los gobiernos comunitarios y, el manejo y control de los recursos naturales.”⁴⁶⁹ Al final, la Constitución de Montecristi se refirió a la plurinacionalidad e interculturalidad. Como señala Muñoz, la nueva carta magna hizo énfasis en la definición plurinacional del Estado ecuatoriano y en el fortalecimiento de la descentralización y las autonomías locales⁴⁷⁰. Se reconocieron los derechos y atribuciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, se incluyó un nuevo ordenamiento territorial que se establecerá de acuerdo a proyectos de desarrollo y se formularán normas para la creación de jurisdicciones indígenas. Se incorporó la posibilidad de conformar regiones con régimen autonómico o de auto-gobierno así como Consejos Nacionales de Igualdad.

469 Simbaña, Floresmilo (2008) “La plurinacionalidad en la nueva Constitución.” En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador, p. 105. Disponible en: www.ildis.org.ec

470 Muñoz, Francisco, “Introducción”, op. cit.

Adicionalmente, otra innovación fue la definición del “Buen Vivir”, definido como una nueva forma de convivencia ciudadana dentro de la diversidad y en armonía con la naturaleza. Se sostiene que es un avance pues le da a la Constitución una visión integral del desarrollo que interrelaciona lo económico, con lo social, político, cultural y ambiental.⁴⁷¹ Apunta hacia el desarrollo sostenible. Se reconoce la propiedad de las nacionalidades y pueblos indígenas sobre sus territorios y un sistema económico “social y solidario”, lo cual se considera que es opuesto al neoliberalismo plasmado en la carta política de 1998. En este marco también se incluyó el tema de la soberanía alimentaria.

Adicionalmente, se define al país como un “territorio de paz” lo cual elimina la posibilidad de la presencia militar extranjera. En este sentido, así como en los dos casos anteriores, también hay una orientación nacionalista en el proceso constituyente ecuatoriano que también asume un discurso antiimperialista.

El referendo para aprobar la constitución se realizó el 28 de septiembre de 2008 y fue aprobada con alrededor de 64% de los votos, después de lo cual, se convocó a elecciones generales el 26 de abril de 2009 en las que triunfó el Presidente Correa con un poco más de 50% y en la Asamblea Nacional, AP se constituyó como la primera fuerza con casi 46%. No obstante, dichos resultados parecerían indicar que el oficialismo se verá obligado a negociar con los pequeños partidos de izquierda, pese al hecho que pareciera producirse una tendencia hacia la emergencia de un actor hegemónico, como en el caso de Venezuela.

Cuadro 1
Cronología de los procesos Constituyentes

	Referendo aprobatorio de convocatoria a AC	Elecciones representantes a AC	Duración	Referendo aprobatorio de nueva Constitución
Bolivia		2-7-06	17 meses	25-01-09
Ecuador	15-4-07	30-9-07	8 meses	28-09-08
Venezuela	25-4-99	25-7-99	5 meses	15-12-99

471 Simbaña, Floresmilo, “La plurinacionalidad en la nueva Constitución,” op. cit.

Principales retos: ¿Cambios en las relaciones de poder o más de lo mismo?

Los procesos constituyentes adelantados en Bolivia, Ecuador y Venezuela durante la primera década del siglo XXI han respondido a demandas sociales “desde abajo” que buscaban superar los problemas de pobreza y desigualdad así como los déficits democráticos que han estado presentes en la región andina. Aún en el marco de la polarización y conflictividad política, en los tres países las nuevas constituciones han recibido un respaldo popular importante ya que sus contenidos responden a las demandas que se venían haciendo desde diferentes sectores tanto políticos como sociales. Sus textos han planteado avances importantes, pero la interrogante fundamental es si las nuevas élites políticas y económicas que se han ido conformando en el transcurso de los últimos diez años, cumplirán con lo establecido en estas constituciones o actuarán como los líderes tradicionales, a los cuales tanto criticaron, privilegiando sus propios intereses por encima de las nuevas normativas que han trazado.

Es preciso reconocer los avances que plantean estas nuevas cartas magnas, muchas de las cuales fueron señaladas en la sección anterior, pero más importante aún identificar los principales retos para su puesta en marcha con la finalidad de contribuir de alguna forma para que puedan aplicarse en la práctica, para que no se conviertan en letra muerta y terminen no dando respuesta, en el corto y mediano plazo, a las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, cabe advertir que por lo recientes de las nuevas cartas políticas en Bolivia y Ecuador es más difícil lograr una evaluación respecto a su implementación.

En los tres casos, uno de los adelantos fundamentales ha sido la consagración y ampliación de los derechos humanos en el marco constitucional. En los tres países las reformas constitucionales han tenido como resultado la inclusión de temas que giran alrededor del desarrollo sustentable y que fomentan un marco para abordar los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad. No obstante, será necesario evaluar si las políticas públicas que se desarrollarán en los próximos años, realmente estarán diseñadas para estos fines. En este caso, estaría el ejemplo del actual gobierno venezolano, que pese a haber fomentado el llamado desarrollo “endógeno”, más bien ha profundizado la dependencia con respecto al petróleo y a las importaciones.

Otro caso es el del gobierno ecuatoriano que decretó una nueva ley de minas en enero de 2009, que fue rechazada por una gama de movimientos sociales

e indígenas pues consideraron que lesionaba los principios constitucionales de defensa del medio ambiente y del “Buen Vivir” y que permitían la presencia de compañías transnacionales en este sector. La respuesta del gobierno a las manifestaciones en contra de esta ley, fueron represivas lo cual podría indicar que los principios participativos consagrados en la Constitución se respetarán solamente cuando sean a favor del oficialismo.

Adicionalmente, son importantes los avances con respecto a la creación de nuevos mecanismos de participación que buscan la ampliación de la democracia a través del fortalecimiento de la representación política y de la participación ciudadana. De esta forma, se produce una ruptura con el poder exclusivo de los partidos políticos, pues los ciudadanos y las ciudadanas tienen autonomía para activar mecanismos electorales. A través de esto, se busca fortalecer la democracia participativa y ha llevado a mayores presiones por la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa. Por lo tanto, se ha valorado el desarrollo de nuevas formas de inclusión y participación popular en la política. Un ejemplo de ello es el caso boliviano en el cual se ha señalado que la Asamblea Constituyente y los diferentes referendos han permitido “resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política y encauzar las demandas sociales hacia procedimientos institucionales”.⁴⁷² En el caso venezolano, el avance más importante ha sido la utilización de los diferentes canales de participación ciudadana tales como los referendos.

Sin embargo, en función de la contribución de estos procesos constituyentes a la profundización de la democracia y de la gobernabilidad democrática, es importante identificar los principales retos que pueden esperarse en el corto plazo. Se considera que hay una multiplicidad de aspectos prioritarios que ameritan futuros análisis para que los contenidos de estas nuevas constituciones puedan llevarse a cabo en la práctica y permitir superar los déficits democráticos. En principio, se propone que entre éstos, puede iniciarse el abordaje de cuatro temas importantes, como lo son el posible debilitamiento de la institucionalidad democrática, el falso debate entre democracia representativa y democracia participativa, la crisis de los sistemas partidistas que pueden derivar en regímenes cada vez más personalistas y autoritarios así como los efectos de los cambios en las reglas electorales.

472 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit., p. 145.

Debilitamiento de la institucionalidad democrática

Pese a que en los tres casos se crean nuevos poderes que tienen como finalidad ampliar la democracia y, especialmente la participación ciudadana, en la práctica se ha visto que las acciones que adelantan los actuales gobiernos tienden a fortalecer el papel del poder ejecutivo y debilitar el de los otros, especialmente el legislativo. En el caso venezolano, la utilización de Leyes Habilitantes por parte del primer mandatario, especialmente la de 2007-2008, que disminuyó en forma significativa el papel de la Asamblea Nacional. Dado que el oficialismo contaba con una mayoría que le permitía legislar sin ningún tipo de obstáculos, a diferencia por ejemplo de Bolivia, no fue comprensible la utilización de esta figura. De igual forma, se ha cuestionado la existencia de independencia de los poderes y se consideró que existe un dominio del ejecutivo, no solamente sobre las actuaciones del parlamento, sino también sobre las de los poderes judicial, electoral y moral.

Adicionalmente en este país, se pusieron en práctica diversos mecanismos, como los concejos comunales, que buscan la articulación de una relación directa entre el Presidente y el “pueblo”. Ello condujo al creciente debilitamiento de la institucionalidad que canaliza las relaciones entre Estado y sociedad. De igual forma, a través de la creación de instituciones paralelas, como las “misiones”, se ha disminuido la efectividad en la prestación de servicios de las instituciones oficiales en áreas como, por ejemplo, educación, salud y vivienda, lo cual al mediano plazo tendrá efectos negativos sobre la percepción que tiene la ciudadanía de las estructuras oficiales.

Igualmente, se han llevado a cabo acciones que modifican las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Los artículos 164 y 178 de la Constitución de 1999 especifican las funciones y competencias de los gobiernos estatales y municipales. Después de las elecciones regionales de noviembre de 2008, desde el ejecutivo se decretó el paso de varias competencias al poder central, especialmente en aquellos lugares donde habían triunfado partidos de oposición. Adicionalmente, fuera del marco constitucional, el Presidente de la República decretó la creación del Distrito Capital en Caracas y nombró a su máxima autoridad, cuando todas las normas establecen que las autoridades locales deben ser electas por el voto ciudadano.

De igual forma, en Ecuador, se ha producido una visión de “re-centralización” en el Estado en lo que concierne a los derechos individuales y colectivos. También se considera que al no explicitarlo, se limita la función de los gobier-

nos locales para proveer servicios de educación y salud así como limitaciones para la sindicalización de los empleados públicos.

En el caso de Bolivia, Mayorga sostuvo que la Asamblea Constituyente podía proveer un nuevo marco institucional que permitiría superar los problemas que se enfrentaban en el sistema de partidos como la polarización, el fin los pactos como forma de mantener la gobernabilidad y superar el debilitamiento de los partidos políticos.⁴⁷³ Sin embargo, para ello era fundamental el reconocimiento del “otro”, el establecimiento de un marco que alentara la deliberación con la finalidad de crear un espacio de concertación.

Sin embargo, a partir de los resultados electorales de diciembre de 2005, se produjo lo que se ha llamado un “gobierno dividido” así como una “división vertical” de poderes,⁴⁷⁴ pues no se trata solamente de la relación ejecutivo-legislativo sino de la relación entre el gobierno central y los gobiernos departamentales a lo que se añade, según Exeni, una relación transversal entre el gobierno y la sociedad civil. Estas múltiples relaciones han llevado a que sea cada vez más compleja la gobernabilidad y la nueva constitución privilegia todas estas diferencias. No obstante, también esta multiplicidad de actores podría plantear un escenario en el que no surjan autoritarismo y figuras personalistas, pues hay contrapesos. En este sentido, se diferencia de Ecuador y Venezuela donde parece haber tendencias cada vez más hegemónicas que giran en torno a un líder.

Otro elemento importante fue la creciente debilidad y el cuestionamiento de Corte Nacional Electoral y del Tribunal Constitucional a partir de 2007, que debilitaron la gobernabilidad especialmente en el marco de la polarización, pues justamente las instituciones democráticas que podrían dirimir algunos conflictos estuvieron paralizadas. Sin embargo, la introducción de la segunda vuelta podría llevar nuevamente a la necesidad de establecer coaliciones y pactos entre partidos.

En el Ecuador, los cambios constitucionales periódicos parecen haber debilitado la institucionalidad. Pachano sostiene que ello ha conducido a una volatilidad ya que en este país no se ha tenido un marco regulatorio por un período relativamente largo que permita tener un grado de certidumbre respecto a

473 Ibid.

474 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit., p. 145 y Exeni, José (2007) “Democracia pactada”. En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

las reglas de las prácticas políticas ni tampoco ha permitido que realmente se ponga a prueba el marco normativo.⁴⁷⁵ En este sentido, el cambio constante de reglas del juego ha llevado a que los actores políticos y sociales no puedan desarrollar pautas de conducta estables y que tampoco se consoliden instituciones y procedimientos. Los cambios constitucionales “han obedecido a las condiciones políticas del momento y han respondido a los intereses particulares de determinados actores sociales y políticos, lo que ha sido un impedimento para consolidar un marco normativo homogéneo, armónico y claramente orientado hacia determinados fines.”⁴⁷⁶ Por lo tanto, la actividad política en el país ha tenido un componente importante de debate constitucional. La constitución se ha convertido en un escenario del enfrentamiento político y no en la búsqueda de consensos sobre un proyecto de país.

En este sentido, “la reiterada introducción de reformas —y sobre todo la flexibilidad en su interpretación— se ha convertido en el sustituto del golpe de Estado como mecanismo de solución de los problemas políticos”.⁴⁷⁷ De esta forma, se buscan salidas que aparentemente son institucionales y que permiten que se mantenga el orden constitucional, lo que Pachano llama una “normativa flexible”. También plantea que con estos cambios constitucionales recurrentes se va generando una “institucionalidad incoherente”, que lleva más bien a que se profundice la inestabilidad, la fragmentación así como la dispersión, conduciendo a un debilitamiento de la gobernabilidad democrática. Como resultado de ello, la ciudadanía ha perdido su confianza en las instituciones y más aún, en los procedimientos y valores democráticos.

Adicionalmente, en este país, así como en Bolivia, el proceso constituyente generó polarización y desde la oposición se señaló que se fomentaba el estatismo, el hiperpresidencialismo, el centralismo y que llevaría al autoritarismo. Pese a que se reconoce el peso importante que tienen los derechos en la nueva carta política, también se advierte⁴⁷⁸ sobre los problemas que puedan surgir en la práctica debido a que varios de sus contenidos son difusos y se prestarían a la discrecionalidad de quién decida si se han cumplido o no. Otro elemento es el hecho que se le otorga al poder ejecutivo central el papel predominante en este tipo de decisión. Los dos años de gobierno del presidente Correa y el

475 Pachano, Simón, *La Trama de Penélope*, op. cit.

476 *Ibíd.*, p. 54.

477 *Ibíd.*, p. 67.

478 Vega, Silvia (2008) “Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos”. En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

proceso de la constituyente han llevado a lo que Ramírez⁴⁷⁹ cataloga como una descomposición institucional y una atrofia hegemónica.

Democracia representativa y democracia participativa

En los tres procesos constituyentes, se produjo un debate sobre este tema, existiendo una tendencia hacia una visión crítica de la primera y una idealización de la segunda. En este sentido, también se ha postulado que no necesariamente tiene que haber una relación dicotómica entre representación y participación y que más bien las dos pueden ser consideradas como complementarias. Se sostiene⁴⁸⁰ que la profundización de la democracia se ha visto limitada justamente por el discurso que señala que la democracia representativa y la participativa son antagónicas. La participación no puede ser el sustituto de la representación. Más bien deben ser complementarios, lo cual fortalecería el funcionamiento democrático. Por lo tanto, lo importante es que existan las instituciones así como mecanismos que garanticen que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ponerlas en práctica y que no se limiten a la retórica.

Uno de los aspectos fundamentales ha sido, como se señaló anteriormente, la aprobación de una serie de mecanismos para ampliar y profundizar la participación directa de la ciudadanía. Sin embargo, será importante ver hasta qué punto se permite la autonomía en cuanto a la utilización de éstos. Por ejemplo, en el caso venezolano ya que ha visto que cuando son activados desde los sectores opositores se obstaculizan, como han sido los casos de iniciativas para referendos y los Comités de Postulaciones que debían ser conformados por representantes de la sociedad civil y que luego pasaron a estar conformados en su mayoría por diputados de la Asamblea Nacional.

En Bolivia, señala Mayorga las reformas han sido importantes en cuanto a la inclusión política de nuevos actores sociales y la ampliación de la participación.⁴⁸¹ No obstante, el problema es que algunos de estos instrumentos se han convertido en instrumentos de pugna política y no de fomento de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, para lo cual fueron creados. Las instituciones son cada vez menos capaces de procesar los con-

479 Ramírez, Franklin, "Proceso constituyente y tránsito hegemónico," op. cit.

480 ALOP (2008) *Informe sobre democracia y desarrollo 2006-2007: Una mirada desde la sociedad civil*. ALOP, Brasil. Disponible en: www.alop.or.cr

481 Mayorga, Fernando, "Bolivia: El azaroso camino de la reforma política," op. cit.

flictos. En este caso, se ha argumentado que la reforma no ha cumplido con su objetivo pues en vez de crear estabilidad y dar respuesta a los conflictos, más bien los ha profundizado, se han agudizado las contradicciones y la fragmentación de la sociedad. Hay mayor debilidad del gobierno lo cual ha dificultado que gobierne por mayoría como ha sido su proyecto. Concluye Mayorga que la única forma en que la reforma pueda tener éxito es que se establezca un gobierno pluralista con unos pactos mínimos para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad democrática.⁴⁸²

Crisis de los sistemas de partidos y liderazgos personalistas

Es importante evaluar hasta qué punto los procesos de reformas y las nuevas constituciones promueven una renovación y fortalecimiento de los debilitados sistemas de partidos o si más bien tienden hacia el fortalecimiento de liderazgos personalistas y la intención de crear partidos hegemónicos. Pese a que los procesos constituyentes privilegiaron el discurso de la democracia participativa, en la práctica existe una tendencia hacia el desarrollo de sistemas políticos que giran alrededor del liderazgo de los tres presidentes y que tienden, más bien, a debilitar aún más a los sistemas partidistas. El énfasis en los tres casos en la reelección podría considerarse como un indicador.

En el caso de Bolivia, el MAS se estableció en 1999 con la finalidad de participar electoralmente, pero a diferencia del caso venezolano y ecuatoriano, sobre la base de movimientos y organizaciones que ya estaban constituidas y que le dieron una mayor articulación y diversidad. De esta forma, en él convergen organizaciones campesinas e indígenas que ya venían actuando en el ámbito nacional, lo cual permitió que se convirtiera más bien en su instrumento político. Sin embargo, se ha señalado⁴⁸³ que pese a esto en la actualidad aún no cuenta con un aparato político efectivo, lo cual hace que la relación entre movimientos sociales y partido no esté tan claramente establecida, creando fricciones y temores de cooperación, llevando a que mucha de la interacción entre ellos pase por la figura del presidente Morales.

En este caso, se está ante un sistema de partidos aún débil y fragmentado, donde el MAS es el único que puede decirse que tiene presencia nacional, pero los demás son básicamente regionales. Las fracturas, especialmente regionales, no se han superado con la nueva Constitución. Existe la tendencia

482 Ibid.

483 Ramírez, Franklin, "El difícil tiempo de los partidos políticos", op. cit.

hacia tratar de imponer una hegemonía desde el gobierno, pero con una oposición que se resiste. De los tres partidos emergentes a comienzos de la década, el MAS se constituye como el líder y tanto MIP como NFR desaparecen, y como resultado de las elecciones de 2006 y el proceso constituyente emerge. Podemos como el principal grupo de oposición, además del protagonismo de los comités cívicos departamentales.

Otro punto importante se relaciona con los efectos de la participación ciudadana en las elecciones locales, pues ha existido una tendencia a que los líderes locales formen sus propias agrupaciones y no busquen a los partidos políticos, debilitándolos y haciendo difícil que éstos tengan una cobertura nacional.⁴⁸⁴ Cordero sostiene que pareciera estarse creando un sistema bipartidista hegemónico a nivel nacional entre el MAS y Podemos, pero también con un sistema de partidos locales y departamentales que no salen a la escena nacional y que conforman una gran multiplicidad de agrupaciones en una especie de sistema partidista “subnacional”.⁴⁸⁵

En el caso ecuatoriano, es importante tomar en consideración que AP se ha mostrado muy heterogéneo en su composición⁴⁸⁶. En este movimiento están representados desde grupos de centro-derecha hasta sectores de izquierda, con empresarios, movimientos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Esto hace muy difícil que exista un proyecto que los unifique y entonces es el presidente Correa el que se convierte en el aglutinador de estas diferentes perspectivas. Aunque aún es muy temprano, podría decirse que quizás se transite por el mismo camino venezolano con la sustitución de una vieja élite por una nueva, que depende casi exclusivamente del liderazgo del Presidente de la República. ¿Se producirá realmente un cambio en el sistema o se transitará a uno en el cual predomina el personalismo y autoritarismo?

Adicionalmente, en Ecuador se está produciendo una tendencia hacia rechazar el diálogo con actores que aunque pueden compartir el proyecto en términos generales, tienen discrepancias puntuales. En este sentido, hay un rechazo hacia todo lo que no provenga del Estado, lo cual ha conducido a fric-

484 Exeni, José, “Democracia pactada”, op. cit. y Cordero, Carlos (2007) “Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente”. En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

485 Cordero, Carlos, “Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente”, op. cit.

486 Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico,” op. cit.

ciones por ejemplo con organizaciones de mujeres e indígenas así como con algunos sindicatos. Desde el gobierno, se promueve una autonomía total en la toma de decisiones y no se vislumbra la construcción de una coalición con diferentes movimientos y organizaciones que puedan mantener su autonomía, pero participar en el proceso de cambios.

Además, se ha señalado que en el Ecuador la presentación del proyecto de nueva constitución no fue del todo democrático.⁴⁸⁷ Entre las críticas, también se ha señalado que el proceso constituyente fue en la práctica “una ‘vía rápida’ para la transformación, antes que un procedimiento que garantice principios dentro de un proceso de cambio”.⁴⁸⁸ Se sostiene que se basa en un modelo de centralización política, económica y territorial a través de un hiperpresidencialismo, de la planificación protagónica y la redefinición de las competencias subnacionales.⁴⁸⁹ En lo político se desplaza a la democracia representativa por una democracia plebiscitaria, que reduce el papel de intermediación de los partidos políticos, basándose en la relación entre un líder y el “pueblo”, igual que en el caso venezolano.

En este último caso, también se ha desarrollado una tendencia hacia la creación de un partido que responde a las necesidades del Presidente de la República. Dado que la puesta en marcha del socialismo del siglo XXI depende de su figura carismática, requiere de una organización sólida para ponerla en práctica y ésta última requiere de un liderazgo claro y único. Esto se ha logrado, en cierta medida, con la conformación del Partido Socialista Unido de Venezuela que ha buscado establecer una hegemonía partidista, incluso entre los sectores del oficialismo, donde el papel de los partidos minoritarios es cada vez menor y que llevó a la ruptura con el oficialismo de Patria Para Todos en 2010. Como en el caso ecuatoriano, en su seno conviven sectores que van desde una centro derecha hasta radicales de izquierda y es el Presidente el que mantiene la unidad y el que diseña la estrategia a seguirse. De esta forma, inclusive entre sus mismos seguidores, se ha advertido sobre las crecientes tendencias personalistas y autoritarias, el problema del “hiper presidencialismo”.

487 Ibid.

488 Verdesoto, Luis, “El régimen político en el proyecto de constitución,” op. cit., p. 175.

489 Ibid.

Efectos de los cambios en las normas electorales

En los tres países se han realizado cambios en las normativas electorales que tienden hacia la eliminación de la representación de las minorías, las cuales fortalecieron la presencia de los sectores oficialista en los procesos constituyentes. En este sentido, como se ha visto, se crearon partidos/movimientos electorales alrededor de la figura del líder, aunque esta tendencia parece haberse revertido solamente en Bolivia con la aprobación en abril de 2009, como se señaló anteriormente, de la Ley de Régimen Electoral Transitorio. En un principio se consideró que en este caso, las nuevas formas electorales llevaban a que se perdiera el pluralismo y se gobernaría por mayoría⁴⁹⁰ reforzando el presidencialismo. Los cambios en número de legisladores y en las reglas para la votación, llevaron a que el partido mayoritario obtuviese más poder y se debilitara la representación de las minorías.

En este caso también se ha alertado⁴⁹¹ que la nueva constitución en vez de trazar un camino para el fortalecimiento de una identidad nacional y del Estado nación, lo que hace es lo contrario, fragmentarlo aún más. También sostiene que no se busca superar la democracia de las mayorías y hacer más equitativa y democrática la sociedad, sino dar continuidad a la visión tradicional de “las mayorías mandan”, lo que cambia es quién es esa mayoría, creándose las bases para que sean los sectores campesinos indígenas los que ejerzan su dominio sobre la sociedad. Es la “discriminación al revés”⁴⁹². En respuesta a ello, se ha planteado⁴⁹³ que el camino a seguir sería, más bien, la búsqueda de la integración, reconociendo, respetando y creando espacios para la diversidad, ya que en sociedades divididas deben diseñarse mecanismos para un poder compartido, cosa que no ocurre cuando se desarrolla una constitución que busca el dominio de un sector mayoritario.

490 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

491 Ayo, Diego (2008) “¿De la democracia del rodillo partidario a la democracia del rodillo indígena?” En: *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-ILDIS, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org y Bonifaz, Gustavo (2008) “¿De la exclusión a la segmentación?” En: *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-ILDIS, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

492 Señala Bonifaz que sectores que han sido discriminados y dominados, ahora buscan utilizar nuevos mecanismos para llevar a cabo estas mismas prácticas de dominación política y asimilación cultural.

493 Bonifaz, Gustavo (2008) “¿De la exclusión a la segmentación?” op. cit.

Por lo tanto, en Bolivia, al reconocer diferentes formas de elección, se creó una dualidad en la representación que puede llegar a debilitar aún más al sistema de partidos y fragmentar aún más al país y a la participación.⁴⁹⁴ Las consecuencias que puedan tener estas modificaciones en la práctica sobre la gobernabilidad democrática dependerán de la composición del sistema partidista.⁴⁹⁵ Por un lado, si surge un partido con una amplia mayoría, esto permitirá el control sobre el poder ejecutivo y el legislativo, haciendo un gobierno de mayoría que limitará el pluralismo. Sin embargo, si hay más de un partido con fuerza, que mantiene la actual polarización, esto creará una situación de conflicto e inestabilidad permanente.

En el caso venezolano, se impuso desde la elección de los representantes a la ANC de 1999, un sistema nominal mayoritario que eliminó en la práctica la representación de las minorías.⁴⁹⁶ Esto se formalizó a través de la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009, la cual fue incluso criticada por los pequeños partidos que pertenecen al oficialismo pues prácticamente decreta su desaparición en los comicios para la Asamblea Nacional de 2010. Asimismo, esta ley dejó en manos del Consejo Nacional Electoral la reglamentación de cada uno de los procesos comiciales, por lo que no existen reglas claras y cada uno de ellos dependerá de la discrecionalidad de este poder.

Es de señalar, que uno de los temas fundamentales de los cambios constitucionales en los tres países fue revertir la prohibición de reelección continua y en los tres casos se aprobó este aspecto. El caso venezolano es especialmente elocuente al respecto, pues se realizó un referendo únicamente para aprobar la reelección indefinida.

Conclusión

En la actualidad se desarrollan procesos políticos en América Latina que parecen indicar que nuevamente se está ante la interrogante ¿reforma o revolución? En este sentido, se ha señalado⁴⁹⁷ que pueden distinguirse tres estrategias. En primer lugar, el “grupo de los 4 + Cuba” conformado por Boli-

494 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

495 Ibíd.

496 Combellas, Ricardo, “La Venezuela de la V República,” op. cit.

497 Abad, Gonzalo (2010) “Current Political Situation in Latin America”. Presentación en el Copenhagen Business School-Center for the Study of the Americas, Dinamarca, 14 de abril.

via, Ecuador, Nicaragua y Venezuela que han desplegado las posiciones más radicales y adelantan el llamado “socialismo del siglo XXI”. Se centran en la concepción de construir un partido único-hegemónico que depende de un liderazgo personal. Confrontan serios problemas económicos que son resultado tanto de la crisis mundial como del modelo Estado-céntrico que adelantan. En segundo término, un grupo de gobiernos estables de centro-izquierda (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay) que pese a su diversidad mantienen una división de poderes, un sistema partidista plural y un énfasis en el desarrollo de políticas sociales. Por último, una renovación de la derecha (Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá y Perú) que continúan implementando políticas económicas neoliberales y en los cuales ciertos partidos tradicionales continúan jugando un papel, aunque también han surgido nuevas agrupaciones políticas.

Estas diferencias han llevado a que se considera que se están desarrollando dos escenarios regionales. Por un lado, uno que indica una creciente polarización entre la izquierda y la derecha y otro⁴⁹⁸, que señala un debilitamiento de la polarización entre el radicalismo de izquierda y la derecha que conducirá a un fortalecimiento de las posiciones de centro.

En este marco, en los tres casos analizados se aprobaron constituciones que no cuentan con un consenso nacional, pese al respaldo que recibieron en los referendos aprobatorios, y que reflejan el proyecto político del sector oficialista, que tuvo claras ventajas en las Asambleas pero que tiene el rechazo de otros sectores. Por lo tanto, se replantean las relaciones entre el Estado, la política, la economía y la sociedad pero solamente en respuesta a un sector. En vez de crear consensos, más bien son procesos que han profundizan la polarización y la conflictividad. Las constituciones se han convertido no en un marco que establece y regula los consensos en una sociedad, sino en un escenario de confrontación política.

Existe un debate en torno a lo que debería ser una constitución. Por un lado, aquellos que consideran que debe contener una serie de normas, derechos e institucionalidad que permita que la sociedad pueda resolver sus conflictos. Otros que consideran que más bien debe responder a las diferentes coyunturas para poder resolver los problemas sociales y garantizar la satisfacción de los derechos. En este sentido, ha surgido el tema de “constituciones de coyuntura”. Se señala que se adelantan procesos para formular “Una constitución construida con el objetivo de producir un reemplazo de clase política,

498 Ibid.

la continuidad del gobierno y la formación de un instrumento político, podrá conseguir sus objetivos a corto plazo, pero conducirá al país a un fracaso estratégico en sus objetivos nacionales.”⁴⁹⁹

Para evitar esto, se ha señalado que es necesario tener constituciones modestas que no pretendan solucionar ni abarcar todo y que dejen el campo abierto para futuras legislaciones.⁵⁰⁰ En este sentido, la constitución debe ser un marco general sobre las relaciones del Estado con la sociedad, la política y la economía. En este sentido, “una perfecta Constitución es una obra de arte, pero una Constitución perfecta no lleva a nada si no puede ser implementada”.⁵⁰¹ Uno de los problemas fundamentales del constitucionalismo es la falta de mecanismos de implementación y la visión de incluir aspectos que puedan ser puestos en práctica. Por eso, el autor plantea la necesidad de incluir en las cartas magnas mecanismos específicos para su implementación por parte de cada uno de los poderes públicos.

En función de ello, propone que pueden considerarse dos mecanismos fundamentales para poder implementar una Constitución. Por un lado, el reconocimiento de la supremacía de la Constitución sobre todos los actos de los otros poderes, para lo cual se propone la inclusión de la figura de Tribunal Constitucional. Por el otro, la precisión de las normas constitucionales. Una Constitución debe establecer en forma muy clara las normas para que no sean motivo de discusión, por lo que debe resolver problemas, no crearlos debido a su ambigüedad e interpretaciones contradictorias.

Se ha señalado⁵⁰² que estos procesos tanto de cambios constitucionales como de otro tipo de reformas han tenido como finalidad la ampliación de la participación, el establecimiento de nuevos espacios y mecanismos de participación que promuevan la llamada democracia participativa o directa. No

499 Verdesoto, Luis, “El régimen político en el proyecto de constitución.” op. cit. p. 194.

500 Thedieck, Franz (2008) “Estado de Derecho y Estado Social: Claves de una nueva democracia”. En: “Desafíos y nuevos paradigmas constitucionales”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

501 Hartwig, Matthias (2008) “Control constitucional: Condiciones de aplicabilidad para la nueva constitución.” En: “Desafíos y nuevos paradigmas constitucionales”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador, p. 52. Disponible en: www.ildis.org.ec

502 Tanaka, Martín, “Los sistemas de partidos en los países andinos,” op. cit.

obstante los avances que esto puede significar, es también importante tomar en cuenta los retos. Como se vio anteriormente, en términos prácticos, consciente o inconscientemente, puede llevar al menoscabo de las instituciones de representación, de los partidos políticos y los sistemas de partidos que son esenciales para la gobernabilidad democrática y el régimen democrático. La “creatividad institucional” de los procesos constituyentes, que incluyen la creación de nuevos poderes así como planteamientos como el “buen vivir” y el establecimiento de la pluri-nacionalidad, pueden generar más bien a un incremento en los problemas para una gobernabilidad democrática, lo cual podría en el corto y mediano plazo conducir a crecientes acciones autoritarias que buscarán mantener la estabilidad.

Se ha evaluado que “Las reformas que buscan ampliar las bases de legitimidad del sistema político pueden terminar erosionándolo o destruyéndolo, o sustituyendo unos problemas por otros, si es que no vienen acompañados de otros cambios en materia social o económica.”⁵⁰³ De igual forma se ha advertido⁵⁰⁴ sobre el peligro de que estos nuevos mecanismos se conviertan en plebiscitarios y que se esté convocando permanentemente a las urnas, debilitando la eficacia y la legitimidad de las otras instituciones democráticas. Incluso, se ha comentado la posible “inflación” de referendos que puede también mostrar la incapacidad de los partidos y del sistema político de resolver los problemas. Puede más bien exacerbar la polarización en vez de servir con mecanismo generador de consensos. Lo que Romero ha llamado la “sobrecarga” de expectativas que se tienen con respecto a los procesos constituyentes y a las nuevas cartas magnas, pensando que se resolverán todos los problemas.⁵⁰⁵

En función de todos estos procesos, podría decirse que existe un debate actualmente sobre los caminos a seguir. ¿Se continúa profundizando en los mecanismos de democracia directa bajo el argumento que se les está otorgando mayor protagonismo y participación a los ciudadanos y las ciudadanas? ¿Esto realmente está ocurriendo o es un discurso que lo que busca es un control del Estado sobre la sociedad? Por otro lado, sin negar la importancia de la participación, ¿no se hace prioritario fortalecer a los partidos políticos y los sistemas de partidos así como a las instituciones de representación? Podría concluirse,

503 Ibid. p. 15.

504 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

505 Romero, Salvador (2007) “Reflexiones sobre democracia y elecciones en Bolivia.” En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

que uno de los aspectos a considerarse es la generación de procesos en los cuales la participación y la representación no se vean como dicotómicas, sino como complementarias, otorgándole a cada una mecanismos y espacios que permitan fortalecer la gobernabilidad democrática, superando las actuales tendencias hacia la polarización y conflictividad política, especialmente buscando la puesta en práctica de iniciativas que eviten el procesamiento violento de las diferencias, y fomenten la tolerancia, la pluralidad y el reconocimiento y respeto del “otro”, como un adversario pero no como un enemigo.

Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano⁵⁰⁶

FRANCISCO ROJAS ARAVENA^{507*}

Introducción

Sin atacar los factores que construyen el contexto y la base para la violencia y el crimen organizado y la delincuencia no se lograrán progresos en el desarrollo humano sostenible en América Latina y el Caribe. La inseguridad se transfiere con facilidad. La seguridad es interdependiente. Ello requiere un abordaje comprensivo que de cuenta de manera simultánea de diferentes políticas públicas tales como las referidas a: reformas de los sistemas de

506 Algunas de estas ideas las he transmitido en distintas Conferencias, Seminarios y Foros y artículos tales como Rojas Aravena, Francisco (2007) “Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano”. En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. AECID/ Fundación Carolina. Disponible en: www.pensamientoiberoamericano.org; Rojas Aravena, Francisco (2010) *Esquipulas III: Postconflicto: Retos Sociales, Económicos y de Seguridad*. Presentado en la Inauguración del Foro Internacional Esquipulas III. Guatemala, 2010. También quiero agradecer de manera muy especial a Tatiana Beirute, Asistente de Investigación de FLACSO, por su trabajo.

507 Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

seguridad y defensa; reformulación de las políticas sociales; el desarrollo de políticas que contribuyan a la cohesión e integración social; y, un conjunto de iniciativas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática. Un esfuerzo de este tipo sólo podrá ser asumido sobre la base de grandes consensos nacionales y el desarrollo de políticas de Estado en los distintos países, así como de la construcción de una visión sobre la región. Todo ello demandará, además, una importante contribución de la cooperación internacional, tanto de la ayuda oficial, como de las entidades de la sociedad civil. La cooperación para la paz es un objetivo esencial en las relaciones internacionales de la hora presente. En América Latina y el Caribe la multidimensionalidad es crucial para confrontar las nuevas amenazas y desafíos vinculados a la violencia, el crimen y el delito.

Las premisas fundamentales que posibilitan comprender de mejor manera el fenómeno y desarrollar políticas públicas apropiadas para superar las principales vulnerabilidades que facilitan el desarrollo de la violencia y la inseguridad son: “1) la inseguridad no es causada por un factor, sino por la convergencia de muchos, ligadas a vulnerabilidades humanas y sociales. 2) La inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano por cuanto limita las posibilidades individuales para concebir y concretar un proyecto de vida, y erosiona la cooperación social y la vida cívica necesaria para tal efecto. 3) Es posible construir una sociedad más segura si se atienden las formas de vulnerabilidad social en que proliferan la violencia y el despojo, y se fortalecen los mecanismos colectivos de protección y capacidad de las personas para activarlos”⁵⁰⁸. Estos focos de atención fueron desarrolladas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Costa Rica, en su Informe “Venciendo el Temor”. El trasfondo de estas premisas se fundamenta en el concepto de seguridad humana. Una de sus definiciones básicas señala que “la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano”⁵⁰⁹. En síntesis, construir un mundo libre de temor y de necesidades.

Una sociedad informada potencia a las personas para encontrar respuestas y desarrollar acciones cooperativas. Por el contrario, en una sociedad con miedo, se inhiben las capacidades, se incrementa la desconfianza y con ella

508 PNUD-Costa Rica (2005) *Venciendo el Temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. PNUD, San José, Costa Rica.

509 Comisión de Seguridad Humana (2003). *Seguridad Humana - ¡Ahora!* Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.

la cooperación. El aislamiento incrementa los riesgos. Comprender las diferentes expresiones de la violencia en América Latina y el Caribe permitirá desarrollar mejores políticas públicas que tengan como norte el desarrollo humano, es decir, aumentar las opciones de las personas para que puedan mejorar sus vidas.

En este trabajo nos referiremos sólo a algunas formas de violencia: la violencia entre Estados, la violencia generada por la debilidad o ausencia del Estado, la violencia del crimen organizado, respuestas perniciosas, linchamientos, y algunas otras. Los incentivos que producen el tráfico de drogas ilícitas y el de armas livianas y pequeñas. La violencia intrafamiliar – que no abordo – debe ser objeto de atención especial por su alto impacto en la región. Los costos de la violencia afectan cada vez con más fuerza las oportunidades del desarrollo y de convivencia en la región. Ello requiere explorar los principales factores que están detrás de las expresiones de violencia, entre los que cabe mencionar la inequidad, la urbanización, el desempleo, la pobreza y las debilidades de la institucionalidad democrática.

1. Contexto: la debilidad estatal como remanente de la Guerra Fría

Las heridas dejadas por las dictaduras en la región en muchos casos siguen abiertas. Ello es producto de las secuelas directas del terror ejercido por décadas; y en otros, por la impunidad que ha prevalecido y que ha impedido que la justicia actúe en la etapa de transición a la democracia. La doctrina de la seguridad nacional fue un producto de la Guerra Fría, ella conllevó graves violaciones a los derechos humanos⁵¹⁰. El terrorismo ejercido desde el Estado se expresó en genocidios, en desapariciones forzosas, en tortura y en las formas más aberrantes de ejercicio de la violencia desde el Estado⁵¹¹. Las sociedades y las poblaciones de América Latina debieron convivir con las “guerras internas”, la violencia, la opresión y el miedo por décadas. Se buscó imponer un “orden” por la fuerza, fue la negación de la política y la legitimidad del po-

510 Lira, Elizabeth y Loveman, Brian (2005) *Chile Políticas de reparación 1990-2004*. LOM-DIBAM/ Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.

511 Varas, Augusto (1998) *La autonomía militar en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela y Rojas Aravena, Francisco. Ed. (2003) *Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*. Nueva Serie. FLACSO-Chile, Santiago, Chile.

der⁵¹². No hubo Estado de derecho, había un régimen de terror. La violencia era ejercida no solo por actores “oficiales” sino por actores armados amparados por el Estado, pero al margen del respeto a la ley. “La naturaleza de la violencia política ejercitada en los años de dictadura militar, no tiene paralelo con ningún momento de la historia latinoamericana”⁵¹³. Sólo la conquista de América puede ser equivalente.

Cuadro 1
América Latina: Aproximación de muertes, torturas y desapariciones durante las dictaduras militares

País	Estimado de muertos, desaparecidos y torturados
Argentina	30.000 asesinados, desaparecidos y torturados
Brasil	400 asesinados 50.000 torturados
Bolivia	5.000 asesinados 300 desaparecidos
Chile a)	2.095 asesinados 1.102 desaparecidos
Guatemala	Más de 200.000 asesinados
El Salvador	80.000 asesinados Más de 7.000 desaparecidos
Nicaragua	Más de 50.000 asesinados
Panamá	110 asesinados
Paraguay	5.000 asesinados
Uruguay	Cientos de asesinados 200 desaparecidos

- a) Respecto a los asesinatos, los casos de muertos por violencia política son 423, y los casos de muertos por agentes del Estado son 1472. Los casos reconocidos por el Estado de personas privadas de libertad por la Comisión Nacional de Prisión

512 Loveman, Brian (1993) *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Estados Unidos y Loveman, Brian y Davies, Thomas (1997) *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Erd rev. ed. Wiimington, Del.: Scholarly resources.

513 Torres-Rivas Edelberto. Comp. (1998) “Democracia y Violencia Política”. En: *Cuaderno de Ciencias Sociales*. FLACSO, San José, Costa Rica.

Política y Tortura (2003-2005) son 28.459, de los cuales un 94% declaró haber sido torturado.

Fuente: “Panorama de la verdad y la reparación en América Latina”. En: *Semana*. 22 de mayo, 2009. En: www.semana.com. Las cifras presentadas en el caso de Chile corresponden a la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1990-1991) La Corporación de Reparación y Reconciliación (1992-1996).

Los gobiernos perdieron autoridad y con ella capacidades de gobernabilidad, de allí que hicieran uso de la violencia indiscriminada. En Centroamérica luego de décadas de conflicto se alcanzaron acuerdos de paz, ellos permitieron el paso a sociedades más abiertas y plurales⁵¹⁴. Se generó una oportunidad a la democracia en sociedades post conflicto. Las transiciones a la democracia se abrieron paso por diferentes caminos: por colapso del régimen, luego de la guerra de las Malvinas, en Argentina; por procesos de negociación más o menos complejos desde Brasil, pasando por Uruguay a Chile, último país en tener gobierno civil, en 1990. En Perú la violencia terrorista de “sendero luminoso” se expresó ya en democracia⁵¹⁵. La guerra en Colombia se ha mantenido – con altos y bajos – por más de medio siglo⁵¹⁶.

Este conjunto de cambios en los sistemas políticos fue acompañado de un cambio en los patrones de inserción económica. El resultado fue debilitar aún más las capacidades del Estado para proveer bienes públicos y seguridad a sus ciudadanos. La polarización económica-social y la inequidad se asentaron como un rasgo característico de la región. Las sociedades post conflicto, las transiciones a la democracia y el desarrollo del modelo neoliberal redujeron las capacidades del Estado⁵¹⁷ y le abrieron espacios a nuevos actores armados, a una nueva violencia.

514 Rojas Aravena, Francisco, *Esquipulas III: Postconflicto: Retos Sociales, Económicos y de Seguridad*, op. cit.

515 Scott Palmer, David (1994) *The Shining Path of Peru*. Palgrave Macmillan, Estados Unidos.

516 Gutiérrez, Francisco, Wills, María Emma y Sánchez Gómez, Gonzalo. Coord. (2006) *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. IEPRI/ Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

517 Klein, Naomi (2010) *La doctrina del Shook. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós Bolsillo, Barcelona, España. (Publicación original *The Shook Doctrine*. Random House, Toronto, 2007).

[illegible]

La inseguridad en las sociedades latinoamericanas se encuentra más ligada a las debilidades del Estado que a las nuevas fuerzas y actores. Nuevos tipos de conflictos reducen la capacidad de los Estados. Los países de la región encuentran grandes dificultades para enfrentar estos nuevos retos. Es decir, los actores no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas al Estado. La debilidad del Estado es una condición de inseguridad que lo afecta a él mismo, como a su población. Y va más allá. La inseguridad en un Estado genera una expansión de ésta a los vecinos. La inseguridad fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los “espacios sin ley” que se ha manifestado en las reuniones de Presidentes, como en las Cumbres de Ministros de Defensa y las de Ministros de Seguridad Pública de las Américas. La seguridad es interdependiente. Además, posee un carácter multidimensional, como lo expresaron los Estados del hemisferio en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, de la OEA, de octubre de 2003, efectuada en México⁵¹⁸.

Si el exceso de Estado generaba la mayor amenaza para la población, durante las dictaduras y la Guerra Fría, en la actualidad la debilidad o la ausencia del Estado se constituye en el mayor detonante de la inseguridad en América Latina y el Caribe.

Los Estados están desarrollando una guerra continua contra el crimen organizado internacional el cual posee múltiples manifestaciones. Esta forma de enfrentamiento corresponde a lo que se denominan las “guerras de la globalización” o “nuevas guerras”. Estas “implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)”. Las nuevas guerras se vinculan a la erosión del Estado, a la aparición de Estados debilitados que en lo esencial han perdido el monopolio de la violencia. Es en estos casos donde los factores

518 OEA. Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, 28 de octubre 2003. Disponible en: www.oas.org y Tulchin, Joseph S., Manaus, Raúl Benítez y Rut Diamint. Eds. (2006) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo Libros/ Bononiae Libris, Buenos Aires, Argentina.

transnacionales adquieren una mayor gravitación⁵¹⁹. Las nuevas guerras son esencialmente guerras internas al tiempo que involucran a un amplio abanico de actores internacionales y se desarrollan en zonas de Estados frágiles o fallidos. Las principales víctimas son los civiles y las violaciones a los derechos humanos se masifican⁵²⁰.

1.1. La violencia interestatal: baja probabilidad.

Los Estados se preparan para ejercer la violencia en defensa de su soberanía y de intereses esenciales de cada uno de ellos. Las guerras mundiales han evidenciado ese poder destructivo, así como la secuela de guerras de la Guerra Fría en diferentes partes del mundo. Las armas de destrucción masivas tienen la capacidad para destruir a la humanidad. América Latina y el Caribe es una Zona de Paz⁵²¹. Esta es una región libre de armas atómicas, químicas y bacteriológicas, lo que ha sido refrendado por acuerdos internacionales vinculantes⁵²². Las guerras interestatales en América Latina fueron pocas en el Siglo XX, en comparación con otras regiones del planeta. Sin embargo, las tensiones limítrofes y las crisis generadas por ellas estuvieron presentes de manera importante. Con el fin de la Guerra Fría y, principalmente, con el advenimiento de gobiernos democráticos se puso fin a una política fundada en una geopolítica autorreferente y se desarrollaron mecanismos efectivos para

519 Kaldor, Mary (2001) *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*. Kriterion/TusQuets Editores, Madrid, España.

520 Kaldor, Mary (2003) "Has la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global". En: Castells, Manuel y Serra, Narcís. Eds. (2003) *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/TusQuets. Editores, Madrid, España, pp. 67 – 98.

521 En el caso del Cono Sur con la suscripción del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, 24 de julio, 1998; para los países andinos a partir de la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, suscrita el 18 de diciembre de 1989; y en el caso de Centroamérica a partir de la creación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica en 1994, y "Los Compromisos sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica" acordados por los mandatarios del SICA en el Seminario Internacional sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica realizado en Tegucigalpa, Honduras el 25 de octubre de 1995.

522 *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) (1967)*. Disponible en: www.opanal.org

resolver los contenciosos limítrofes⁵²³. Los litigios que se mantienen en la actualidad han tendido a “judicializarse”. Es decir, han sido llevados a la Corte Internacional de Justicia; entre estos están los casos de Nicaragua y Colombia; Nicaragua y Honduras; Costa Rica y Nicaragua. El caso de El Salvador y Honduras había sido resuelto con anterioridad por la Corte Internacional de Justicia. Recientemente se ha sumado la presentación de Perú con relación a la delimitación de la frontera marítima con Chile.

Las disputas territoriales o por recursos se mantienen con diferentes grados de intensidad entre algunas naciones⁵²⁴. De las catorce disputas entre los países de la región doce tienen relación con temas territoriales y marítimos. Dos de ellos se ven exacerbados por los temas de explotación de recursos, tensiones migratorias y trasiegos ilegales de una frontera a otra. La Corte Internacional de Justicia ha resuelto sobre cuatro de estas disputas: Honduras- El Salvador; Honduras- Nicaragua, Costa Rica- Nicaragua y Argentina- Uruguay; y se encuentra resolviendo tres contenciosos, dos por delimitación de fronteras y uno por recursos ambientales: Nicaragua- Colombia; Perú- Chile; y, Ecuador- Colombia.

El caso más evidente de tensiones interestatales ha sido el de la relación entre Colombia y sus vecinos de Ecuador y Venezuela. Respecto al primero, luego de un momento de alta tensión tras la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC en 2008, la rápida respuesta de los países latinoamericanos y las mediciones en el marco del Grupo de Río lograron que el escalamiento de tensiones no fuese más allá. Respecto a la relación entre Colombia y Venezuela ésta llegó a su punto máximo de conflicto en julio de 2010 luego de que el presidente de Venezuela Hugo Chávez anunciara el rompimiento de relaciones con su vecino. Sin embargo, con la llegada del nuevo presidente de Colombia, Juan Manuel Santos las puertas del diálogo se han abierto nuevamente entre Colombia y sus vecinos y

523 Mares, David (2003) “Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con las estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social”. En: Domínguez, Jorge. Ed. *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Universidad de Belgrano/FLACSO- Chile/ Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

524 Álvarez, Gonzalo y Fuentes, Claudio (2009) *Statu Quo: Paradigmas tradicionales de seguridad en América Latina*. Documento Preparado para la Reunión de RESDAL “La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina”. Bolivia, julio 2009.

todo indica que aún en situaciones de extrema tensión las posibilidades de un conflicto militar son muy bajas⁵²⁵.

2. Percepción de temor y carencia de seguridad

Las estadísticas mundiales indican que 520.000 personas fueron víctimas de homicidio en el año 2000⁵²⁶. Se estima que 740.000 personas mueren cada año como resultado de la violencia armada. La violencia criminal y la interpersonal toman más vidas que los conflictos armados. Aproximadamente el 60% de todos los homicidios son cometidos con armas de fuego. El costo de la violencia armada en países donde hay ausencia de conflicto armado alcanza US \$163 billones anualmente, cifra que es mayor a todo el gasto anual en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁵²⁷.

América Latina y el Caribe, considerados como región, poseen tasas de homicidios que obligan a pensar que este tipo de violencia constituye una pandemia. El promedio regional es de 25 homicidios por 100 mil habitantes. Para tener una visión más amplia puede señalarse que la tasa promedio de homicidios a nivel mundial es de 9 por cien mil habitantes, y en Europa es de 8. Sin embargo Centroamérica y la zona andina superan este promedio⁵²⁸.

525 En la reunión que mantuvieron ambos mandatarios el 11 de agosto de 2010 se acordó normalizar las relaciones y se suscribieron dos documentos: una declaración de principios en la que acordaron “relanzar la relación bilateral, restableciendo las relaciones diplomáticas con base en un diálogo transparente, directo, respetuoso, y privilegiando la vía diplomática”; y otro en el que se establecieron las tareas de cinco comisiones que abordarán los temas más sensibles. “En cuatro horas, Santos y Chávez ‘pasaron la página’ y lograron acuerdos concretos”. En: *El Tiempo*. 11 de agosto de 2010. Disponible en: www.eltiempo.com

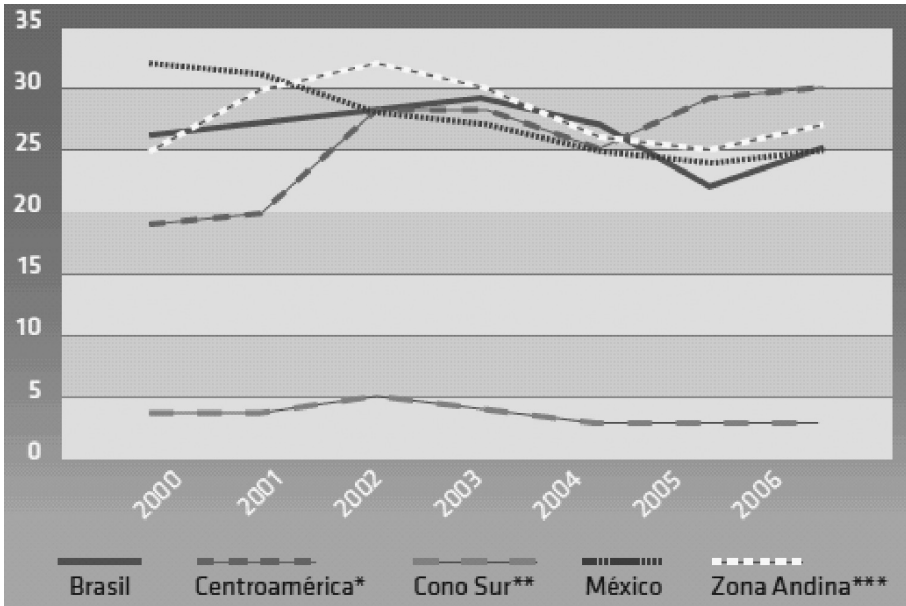
526 Organización Mundial de la Salud (OMS) (2004). *The economic dimension of interpersonal violence*. World Health Organization. Department of injuries and violence prevention, Ginebra, Suiza.

527 PNUD (2010) *Armed Violence Threatens Progress on Millennium Development Goals*. Ginebra, Suiza, 12 de mayo de 2010. Disponible en: <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/may/armed-violence-threatens-progress-on-millennium-development-goals>. en

528 PNUD (2009) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. PNUD, San José, Costa Rica.

Gráfico 1

**América Latina: Evolución de las Tasas de Homicidio por Subregiones.
2002-2006**



* Para Honduras no hay datos disponibles de los años 2000 y 2001.

** Excepto Paraguay

*** Excepto Bolivia

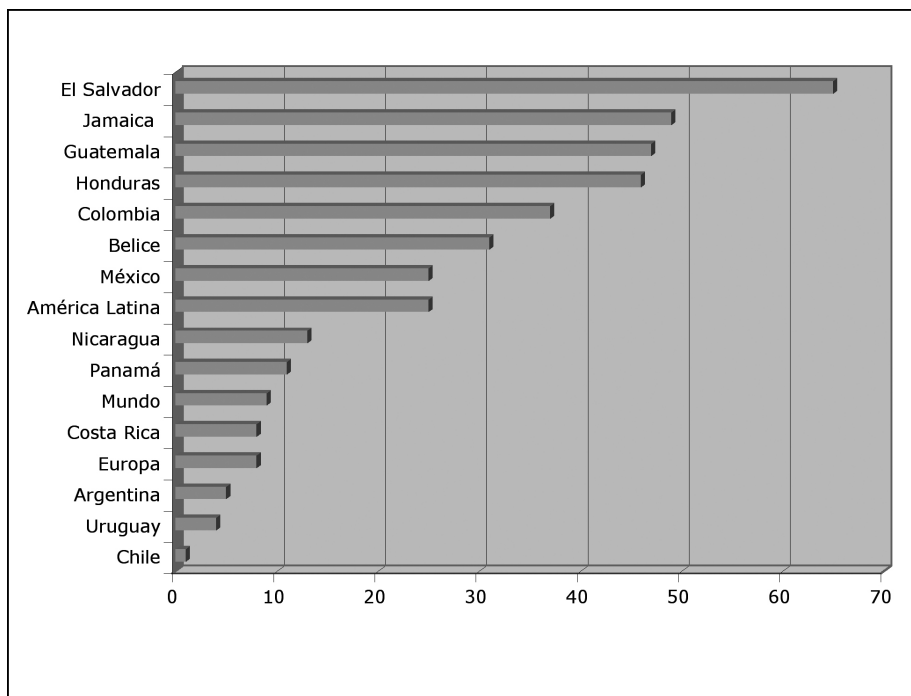
Fuente: PNUD. (2009) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre

Al igual que en otros ámbitos, las diferencias entre los países en términos de sus tasas de homicidios son muy evidentes. Así países como Chile, Uruguay y Argentina tienen tasas de homicidios de 1, 4 y 5 respectivamente, mientras

que otros como El Salvador, Guatemala y Honduras presentan cifras alarmantes que superan los 45 homicidios por cien mil habitantes.

Gráfico 2

Homicidios por 100.000 habitantes. 2006



Nota: Los promedios para el mundo, Europa y América Latina corresponden al año 2005.

Fuente: PNUD. (2009) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre

Para enfrentar este flagelo existe una frágil, débil e inconsistente institucionalidad regional, hemisférica e iberoamericana. Esta es la única área en la cual no existía una Cumbre de los Ministros del tema hasta octubre de 2008

cuando se llevó a cabo en México la I Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas. En esa ocasión los ministros y ministras plantearon sus preocupaciones por la presencia de la violencia interpersonal, delitos comunes y la delincuencia transnacional organizada en la región. Además en el “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”⁵²⁹, firmado en la reunión, expresaron la necesidad de fortalecer la gestión de la seguridad pública; promover la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; modernizar la gestión de la policía; incentivar la participación ciudadana y comunitaria; fortalecer la cooperación internacional; y realizar una segunda reunión en el 2009. En esta Segunda Reunión, celebrada en noviembre de 2009, se acordó avanzar en la implementación del Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas⁵³⁰.

En algunos esquemas subregionales se han establecido secretarías con un mínimo de institucionalidad en este tema, para generar más coordinación y cooperación, pero aun son débiles. Avanzar requiere de mayor integración y transferencia de competencias, lo que en el marco de los conceptos de soberanía vigentes es difícil. Se requerirá una mayor voluntad política para enfrentar mancomunadamente estas tareas; avanzar hacia formas de construcción de una soberanía asociativa y cooperativa requiere del establecimiento de algunas normas supranacionales de carácter vinculante para el conjunto de los actores.

La violencia deteriora la integración social; rompe el tejido social; impacta negativamente el crecimiento y desarrollo económico. Ahuyenta la inversión nacional y en especial la extranjera. Erosiona la legitimidad del Estado y aumenta la desconfianza de la ciudadanía; y reduce el apoyo a la democracia. Sin seguridad no hay predictibilidad y las incertidumbres aumentan. Sin seguridad el desarrollo humano no es posible ni viable. Los costos de la seguridad individual y de las sociedades aumentan, con ellos la inequidad y la fragmentación de las ciudades. La violencia aumenta la ingobernabilidad, debilita la democracia, incrementa la desconfianza y genera las condiciones para violaciones a los derechos humanos.

529 I Conferencia de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (2008) *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*. México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008. Disponible en: www.oas.org

530 II Conferencia de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (2009) *Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública*. Santo Domingo, República Dominicana, 5 de noviembre de 2009. Disponible en: www.oas.org

La seguridad pública, la seguridad doméstica, la seguridad ciudadana, son bienes públicos que deben reforzarse y perfeccionarse. Esta es un área de déficit en la región. Allí se evidencian las mayores vulnerabilidades de los gobiernos democráticos; éstas afectan las capacidades de gobernabilidad democrática. Para poder enfrentar esta situación la construcción de políticas públicas de Estado es una condición esencial. Sin ellas surgirán propuestas autoritarias y populistas que agravarán los problemas, además de politizar y polarizar las opciones. Su carácter de Estado está dado por la construcción de una visión nacional y de largo plazo. Ésta va más allá de la del partido en el poder o de la coalición gubernamental; y de su período de gobierno. Ellas incorporan perspectivas de diferentes actores, con un horizonte temporal que cruza los períodos de gobierno. Es un tipo de política pública sobre la cual se ha construido una efectiva voluntad política. Es decir, metas y objetivos; un camino para alcanzarlas; y los recursos humanos y materiales necesarios para ello; expresado todo lo anterior en un marco institucional, con discursos coherentes de los diferentes actores. Ello no significa la ausencia de debates, por el contrario estos son más profundos y profesionales y apuntan a mejorar la calidad de la política pública y los logros de ellas. Enfrentar la violencia en América Latina y el Caribe requiere de un conjunto de políticas públicas, desde las de seguridad y defensa a las relativas a la violencia intrafamiliar.

El apoyo a la democracia en América Latina y el Caribe se ha mantenido por sobre el 50% a lo largo de los últimos 14 años, con la excepción del año 2001, cuando cayó al 48 %. El año 2009 alcanzó el 59%. En lo referente al grado de satisfacción con la democracia, el promedio regional para 2009 es de un 44%. Es un nivel bajo de satisfacción con los gobiernos democráticos⁵³¹. En la región hay un descontento con los gobiernos democráticos, independientemente de su orientación.

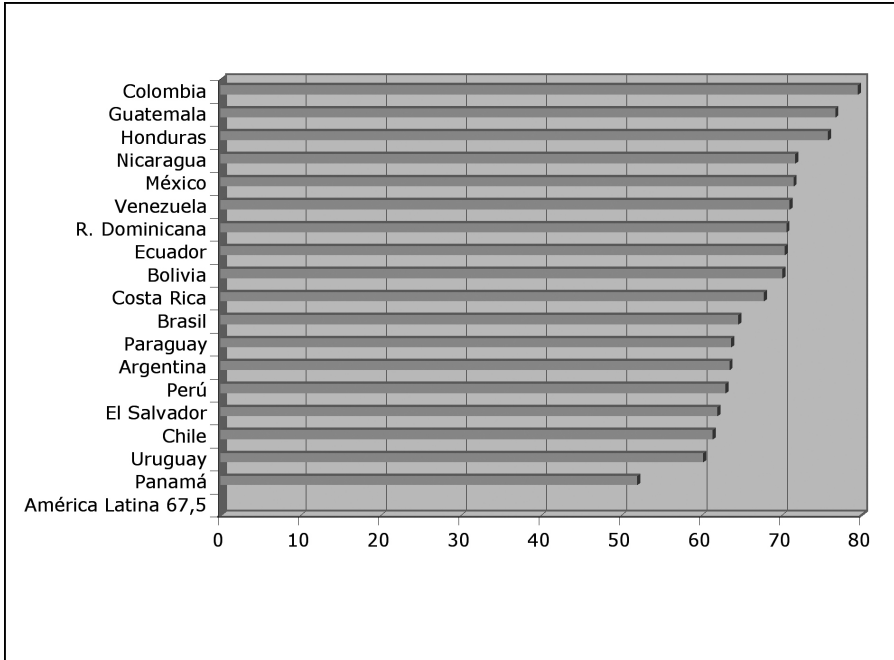
En este contexto, se hace notar con más fuerza que las ciudadanas y los ciudadanos se sienten cada día más inseguros. El 42,8% de los y las latinoamericanos expresan que nunca o casi nunca se sienten seguros en su comunidad⁵³². La violencia y la inseguridad afectan y deterioran la calidad de vida de las personas. Con la excepción de Panamá, todos los países de la región consideran en más del 60% que en su comunidad siempre o casi siempre hay presencia de delincuentes.

531 Corporación Latinobarómetro (2009) *Informe Latinobarómetro 2009*. Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile. Disponible en: www.latinobarometro.org

532 FLACSO-Secretaría General (2010) *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010*. FLACSO/IPSOS/AECID, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org

Gráfico 3

América Latina: Porcentaje de personas que considera que en su comunidad siempre o casi siempre hay presencia de delincuentes



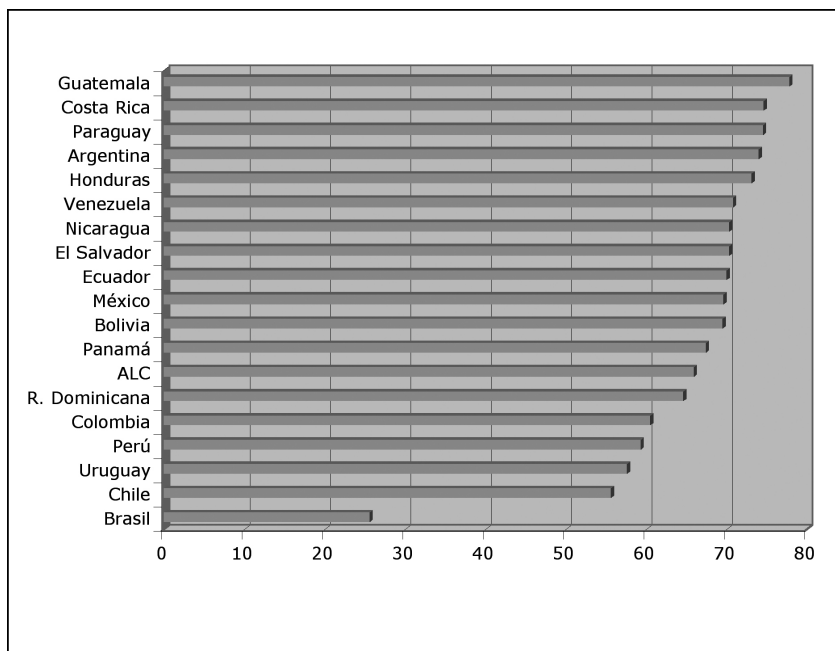
Fuente: FLACSO. *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010.*

En: www.flacso.org

Un 65,9% de las personas en la región siempre o casi siempre teme ser víctima de un delito violento. La violencia y la inseguridad adquieren cada día más relevancia en las agendas gubernamentales y políticas de los diferentes países. Ello demanda mejores y renovadas políticas públicas; diseñadas, ejecutadas y evaluadas con carácter de política de Estado.

Gráfico 4

América Latina: Porcentaje de personas que siempre o casi siempre les preocupa poder llegar a ser víctimas de un delito con violencia



Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

3. Condiciones que generan violencia

3.1 *Inequidad, desempleo y falta de oportunidades: factores fundantes de la violencia.*

Muchas de las políticas públicas aplicadas para combatir la violencia y la criminalidad lo que hacen es reprimir el delito, atacar a la delincuencia, pero con ello no se atacan las diferentes causas que los generan. Es esencial mirar

a las causas junto con las manifestaciones que posibilitan su desarrollo. Sobre esta materia el ex Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, señaló “He hablado de acciones nacionales e internacionales que responden a la pregunta de *cómo* tratar a la criminalidad, pero no responde a la pregunta de *por qué* existe la criminalidad”⁵³³. La violencia es un síntoma; debemos buscar las causas detrás de ese síntoma.

Una de las situaciones más graves en la región es su nivel de inequidad. América Latina y el Caribe se ha caracterizado por tener un índice de concentración del ingreso mucho mayor que el de otras regiones del mundo.

La pobreza es grave, pese a que ha disminuido de manera lenta y progresiva desde 1990 cuando alcanzó al 48,3% de la población. En el año 2008 se había reducido en 15 puntos porcentuales, alcanzando la cifra de 33% de pobres y de ellos un 12,9% eran indigentes. Cabe señalar que a partir del año 2006, por primera vez desde 1980, la región logró reducir el número de personas pobres (aunque no ha logrado alcanzar los números de 1980), tendencia que continuó en los años 2007 y 2008. Para el año 2009, producto de la crisis financiera internacional la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que la pobreza se incrementó un 1,1%, lo que significa 9 millones de personas que vuelven a caer en la pobreza⁵³⁴.

La Organización Mundial de la Salud efectuó un estudio comprehensivo del estado del arte en relación con los factores que inciden en la violencia interpersonal; allí, luego de revisar más de 21 trabajos internacionales, sistematizó los hallazgos más importantes⁵³⁵. Entre estos se destacan:

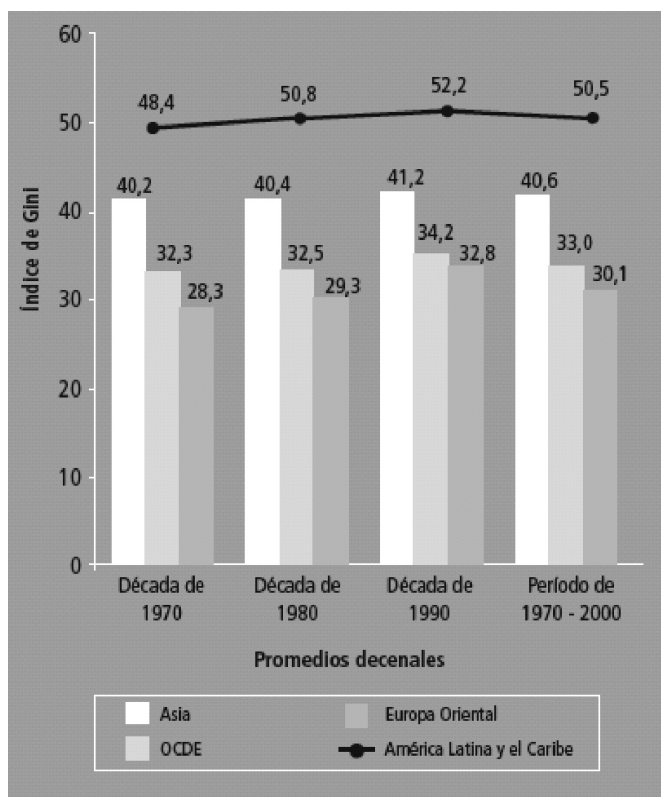
533 Arias Sánchez, Oscar (2008) “Ojo por ojo y el mundo acabará ciego”. Discurso Seminario sobre violencia y armas de fuego. San José, Costa Rica, 20 de febrero de 2008.

534 CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina 2009*. CEPAL, Santiago, Chile.

535 OMS, *The economic dimension of interpersonal violence*, op. cit.

Gráfico 5

Índice de Gini de la distribución del ingreso.



Nota: Promedios decenales de 1970, 1980, 1990 y promedio del período 1970-2000

Fuente: PNUD. (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. PNUD.

- ✧ La pobreza parece ser un factor agravante en todo tipo de violencias.
- ✧ La inequidad en el ingreso muestra una fuerte asociación con el crimen violento, mientras que éste tiene una débil asociación con niveles absolutos de pobreza.

-
- ✧ El desempleo motiva el crimen, pero las teorías que exploran las relaciones macroeconómicas como determinantes del crimen deben evaluar además aspectos de las políticas de control social.
 - ✧ La relación entre inequidad y homicidios poseen un conjunto de factores intervinientes tales como desempleo, privaciones económicas, frustración y desintegración social; todo lo que hace complejizar dicha relación.
 - ✧ La inequidad es un mejor predictor de la violencia que el desarrollo económico. El incremento de las inequidades predispone para la violencia letal.
 - ✧ El alcohol –las drogas - impactan todo tipo de violencias.

Del conjunto de factores descritos podemos destacar una serie de factores que generan condiciones para las manifestaciones de violencia y crimen, entre estos están: la inequidad, que se puede visualizar con el índice Gini; la pobreza, el grado de urbanización, las tasas de desempleo, en especial el juvenil. También la corrupción como indicador de impunidad se debe incluir.

Si correlacionamos los 10 países con más altas tasas de homicidios de la región y comparamos con los indicadores señalados encontramos una importante superposición en los primeros lugares con los otros indicadores. Esta situación se evidencia en el siguiente Cuadro.

Allí encontramos que El Salvador, que aparece con la tasa mayor de homicidios, también ocupa uno de los 10 primeros lugares en el índice de corrupción percibida y en el de mayor porcentaje de pobreza. En el caso de Colombia, segundo en la tasa de homicidios, está entre los 10 primeros lugares en el índice de Gini, de pobreza, de población urbana, de desempleo urbano y de desempleo juvenil urbano. Venezuela, que se ubica en el tercer lugar de la tasa de homicidios, irrumpe entre los 10 primeros en corrupción, urbanismo, desempleo urbano y juvenil. Brasil, ubicado en 4 lugar en la tasa de homicidios, emerge entre los 10 primeros lugares en inequidad, urbanización, desempleo urbano y juvenil. Guatemala, que es el quinto país con la mayor tasa de homicidios, se manifiesta entre los 10 primeros lugares en corrupción, inequidad y pobreza.

Cuadro 3
América Latina: Indicadores Comparados

Rankings	Tasa de Homicidios (100 mil hab) a) 2003-2006		Índice de Corrupción Percibida 2009		Índice de Gini b)		Porcentaje de Pobreza		Porcentaje de Población Urbana (2009)		Tasa de Desempleo Urbano c) (2009)		Tasa de Desempleo Juvenil Urbano d)	
	País	Tasa	País	Índice	País	Índice	País	%	País	%	País	Tasa	País	Tasa
1	El Salvador	63,8	Venezuela	1,9	Colombia	58,5	Honduras	68,9	Venezuela	94	Rca. Dominicana	14,9	Rca. Dominicana	30,9
2	Colombia	52,5	Paraguay	2,1	Bolivia	58,2	Nicaragua	61,9	Argentina	92	Colombia	13,0	Paraguay	27,7
3	Venezuela	31,9	Ecuador	2,2	Honduras	55,3	Paraguay	58,2	Uruguay	92	Argentina	8,7	Uruguay	25,3
4	Brasil	29,2	Honduras	2,5	Brasil	55,0	Guatemala	54,8	Chile	89	Ecuador	8,5	Argentina	23,6
5	Guatemala	27,5	Nicaragua	2,5	Panamá	54,9	Bolivia	54,0	Brasil	86	Perú	8,4	Colombia	22,4
6	Ecuador	18,4	Bolivia	2,7	Ecuador	54,4	El Salvador	47,5	México	78	Brasil	8,1	Brasil	21,1
7	Nicaragua	17,5	Argentina	2,9	Guatemala	53,7	Colombia	46,8	Colombia	75	Nicaragua	8,0	Ecuador	20,5
8	Paraguay	16,1	Rca. Dominicana	3,0	Paraguay	53,2	Rca. Dominicana	44,3	Panamá	74	Bolivia	7,9	Panamá	18,9
9	Panamá	12,4	México	3,3	Nicaragua	52,3	Ecuador	42,7	Perú	72	Panamá	7,9	Chile	16,0
10	México	11,2	Panamá El Salvador Guatemala	3,4	Chile	52,0	Perú	36,2	Rca. Dominicana	70	Venezuela	7,8	Venezuela	15,5

Nota: Las cifras dentro de { } corresponden a datos de 2006, [] corresponden a datos de 2005; y los datos dentro de () corresponden a 2004.

a) Honduras no fue considerado debido a la ausencia de datos sobre homicidios de ambos países.

b) Datos del PNUD basado en Encuestas Nacionales.

c) Tomado de la OIT y CEPAL (2010). No hay información homogénea, los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo urbano pero no son comparables entre sí. El territorio abarcado varía, en algunos países se trata de una o varias áreas metropolitanas, en otros las cifras corresponden a un total nacional urbano y en otros al total nacional.

d) Tomado de la OIT-CEPAL (2009). No hay información homogénea, los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo juvenil urbano pero no son comparables entre sí. Los grupos etáreos considerados son diferentes entre sí en un rango de los 13 a los 24 años. El territorio abarcado varía, en algunos países se trata de una o varias áreas urbanas, y en otros las cifras corresponden a un total nacional. Las cifras corresponden al año más reciente en que se realizó la Encuesta por lo que son diferentes entre los países.

Fuente: Elaboración propia con base en UNFPA. Estado de la Población Mundial 2009. En: www.unfpa.org; PNUD. Informe de Desarrollo Humano. 2009; OPS. Base de datos de Indicadores Básicos. En: www.paho.org; CEPAL. Panorama Social de América Latina. Enero, 2010; CEPAL y OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Boletín CEPAL/OIT. No. 2, setiembre 2009. Disponible en: www.eclac.org; CEPAL y OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Boletín CEPAL/OIT. No. 3, junio 2010. Disponible en: www.eclac.org

3.2 Acceso desigual a la justicia e impunidad

En América Latina y el Caribe existe una fuerte percepción sobre la incapacidad de los Estados para hacer cumplir las leyes. Esto afecta las bases de la gobernabilidad y con ella de la estabilidad democrática. Una preocupación fundamental de los ciudadanos de la región está vinculada a la incapacidad de los Estados para que las leyes se cumplan. En una escala del 1 al 10, donde el 10 representa el cumplimiento máximo de las leyes por parte del Estado, los ciudadanos y ciudadanas latinoamericanas en promedio califican el cumplimiento de las leyes en un 5,2, y en países como Paraguay y Perú esta calificación desciende a 4,4⁵³⁶. Los fundamentos de la incapacidad para hacer cumplir las leyes están radicados en, por un lado, la dificultad de ejercer un control territorial pleno, quedando zonas sin ley, urbanas y rurales. Por el otro, la percepción es que el país parece no estar gobernado para el bien del pueblo, sino que está gobernado para los intereses de los poderosos. En 2009 el promedio de quienes consideran que el gobierno de su país gobierna para el pueblo es sólo del 33%⁵³⁷.

La percepción ciudadana es que no funciona el Estado de Derecho, que no se cumplen las leyes lo que deteriora a los sistemas democráticos y la vez menoscaba la cultura de la legalidad. El 49,6% de los y las latinoamericanos consideran que en su país nunca o casi nunca se respetan las costumbres y las leyes⁵³⁸.

A ello se suma la poca confianza en instituciones tan importantes para un sistema democrático como los parlamentos o los partidos políticos al tiempo que los ciudadanos y ciudadanas han comenzado a delegar su confianza de manera importante en otro tipo de instituciones que, si bien son muy importantes en las democracias, en su mayoría tienen un carácter privado, empresarial, con baja regulación y sin mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad y que aún no han asumido su responsabilidad social respecto a la sociedad en la que se enmarcan.

536 Corporación Latinobarómetro (2008) *Informe Latinobarómetro 2008*. Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile. Disponible en: www.latinobarometro.org

537 Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2009*, op. cit.

538 FLACSO-Secretaría General, *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010*, op. cit.

Cuadro 4
América Latina: Niveles de confianza
(Porcentajes)

	Mucho	Algo	Poco	Nada
Noticieros de Televisión	23,9	38,0	9,2	9,2
Noticieros de radio	22,1	36,5	10,3	10,3
Periódicos	20,0	35,4	10,9	10,9
Los políticos	2,5	11,8	58,2	58,2
Fuerzas Armadas	19,2	24,0	25,1	25,1
El Presidente de la República	22,5	25,1	26,5	26,5
El Presidente del Congreso	8,7	22,8	35,6	35,6

Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

Como resultado tenemos una sensación de mayor inseguridad, de poca representatividad y de desprotección. Los espacios sin ley, los territorios donde está ausente el Estado aparecen como situaciones de “normalidad” en la región. Es allí, en esas zonas, donde surgen otros poderes para imponer “su orden” y sus normas” por medio de la violencia. Son actores armados no tradicionales al margen del Estado de Derecho.

Uno de los problemas más graves es la falta de conocimiento de los nuevos fenómenos de violencia y de sus efectos en los diferentes Estados. Ello redundo en que los actores estatales están desarrollando políticas y estrategias con instrumentos ineficaces, sin coordinación internacional y en ausencia de acuerdos que generen las condiciones de una mayor cooperación y una reducción de los “espacios sin ley” en donde no llega la acción del Estado, ni el imperio del derecho. Esta situación es especialmente sensible y de gran vulnerabilidad en las fronteras⁵³⁹. Allí actores armados ilegales usan esos territorios, como zonas protegidas, para accionar en diferentes espacios, burlando la débil soberanía que se ejerce por parte de los Estados en esas zonas.

Esta situación es particularmente grave en América Latina y el Caribe si consideramos su alta inestabilidad política -12 presidentes destituidos desde 1990.

539 Moya, Sergio (2010) *Diagnóstico Investigativo del crimen organizado en la frontera Costa Rica- Panamá*. Documentos sobre gobernabilidad y convivencia democrática. FLACSO/AECID, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org

Esta es una de las regiones en donde existe el peligro de desarrollo de “Estados erosionados y debilitados”. Es decir, Estados sin capacidad para potenciar el imperio de la ley; detentar el monopolio de la violencia, proveer de servicios y bienes al conjunto de la población, en especial el de la seguridad. En estos casos se reducen las áreas donde opera el Estado de Derecho y se amplían los “espacios sin ley”⁵⁴⁰. El ejercicio del control territorial es responsabilidad nacional, de cada país. La acción del crimen organizado genera una fuerte desafección de la política, de sus partidos y en definitiva del sistema democrático; además de grandes costos. La percepción de corrupción generalizada recorre a la región y con ella se erosionan las débiles instituciones y abren espacios al crimen organizado y se facilita la desafección democrática y se incrementa la violencia y el crimen.

3.3 El tráfico de armas livianas. Un factor acelerador de la violencia.

La proliferación de armas pequeñas, su tratamiento y su control, constituyen una amenaza constante a nivel internacional. Se estima que un alto porcentaje de las armas en el mundo se encuentra fuera de las manos del Estado. El impacto de las armas pequeñas debilita el Estado de Derecho, erosiona la democracia, desafía la paz y genera inestabilidad e incertidumbre.

Asimismo, en muchos de los casos las armas y municiones se encuentran en lugares inseguros desde donde son hurtados, contribuyendo al tráfico y proliferación de éstas. En América Latina las cifras de homicidios por armas de fuego convierten a la región en una de las más peligrosas, y en la que mueren más personas por armas de fuego sin estar asociadas a conflictos armados. De las trece ciudades con mayores tasas de homicidio de este tipo en el mundo, diez de ellas corresponden a América Latina y el Caribe, situación que evidencia la existencia de una alta circulación de armas y una carencia de instrumentos efectivos de control de éstas.

540 Sobre este tema ver Robert I Rotenberg. Ed. (2003) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. World Peace Foundation, Washington, D.C, Estados Unidos; USAID (2005) *Fragile States Strategy*; Susan L. Woodward y Mark B. Taylor. (2005) *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*. CIP- FUEM, Madrid, España; Fondo para la Paz y Carnegie Endowment for International Peace (2010) “Índice de Estados Fallidos” En: *Foreign Policy en Español*, agosto- septiembre.

Cuadro 5
Países con las mayores tasas registradas de muertes por arma de fuego
en el mundo* (por 100 mil hab.)

Ranking	País	Año	Total muertes por arma de fuego (mínimo)	Tasa total muertes por arma de fuego (mínimo)	Tasa de homicidios por arma de fuego	Tasa de suicidio por arma de fuego	Tasa de muertes accidentales por arma de fuego	Tasa de muertes no determinadas por arma de fuego	% de homicidios por arma de fuego	% de muertes por arma de fuego que son homicidios
1	Colombia	2002	22,827	55,7	51,8	-	-	-	86	93
2	Venezuela	2000	5,689	34,3	22,15	1,16	0,42	10,57	67	95
3	Sudáfrica	2002	11,709	26,8	26,1	-	-	-	54	97
4	El Salvador	2001	1,641	25,8	25,3	-	-	-	71	98
5	Brasil	2002	38,088	21,72	19,54	0,78	0,18	1,22	64	97
6	Puerto Rico	2001	734	19,12	17,36	1,17	0,49	0,1	91	91
7	Jamaica	1997	450	18,6	18,2	0,37	-	-	58	98
8	Guatemala	2000	2,109	18,5	-	-	-	-	-	-
9	Honduras	1999	1,677	16,2	16,2	-	-	-	-	-
10	Uruguay	2000	104	13,91	3,11	7,18	3,53	0,09	63	22
11	Ecuador	2000	1,321	13,39	10,73	0,77	0,25	1,63	68	80
12	Argentina	2001	371	11,49	3,34	2,88	0,64	3,63	70	38
13	Estados Unidos	2001	29,753	10,27	3,98	5,92	0,28	0,08	64	38

* Tasa de muerte por arma de fuego considerando 112 países

Fuente: Rangel Bandeira, Antonio y Bourgois, Josephine. (2006). *Armas de fuego ¿Protección? ¿O Riesgo?* Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Río Janciro. www.parlamentaryforum.org; también en: Dreyfus, Pablo y Rangel, Antonio. En Stella Saenz, *Armas Pequeñas y Ligeras: Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. FLACSO-Secretaría General. San José, Costa Rica 2007. www.flacso.org

La desigualdad económica y social, sumada con la alta tenencia de armas de fuego por parte de la población civil, ha producido el aumento de la percepción de inseguridad ciudadana correlativa al aumento de las tasas de mortalidad a causa de armas de fuego.

La proliferación de armas y su tenencia en manos de civiles no sólo tiene que ver con los grupos que se encargan de su comercialización ilícita, sino que, además, existe en diferentes casos, un traspaso ilegal entre militares/policías y la población. De hecho la desviación de arsenales desde el sector privado y público es uno de los recursos más importantes que tienen los criminales y otros grupos para armarse⁵⁴¹.

Cabe destacar que el control de estas “fugas” se complejiza aún más en los territorios post- conflicto, como por ejemplo en la mayoría de los países centro-americanos, en donde luego de finalizar el conflicto armado, la tenencia de armas en manos de civiles representa un desafío adicional⁵⁴². El área andina se debe incluir por el derrame del conflicto colombiano y los remanentes en el caso peruano⁵⁴³.

A ello debe sumarse el reto que representa la proliferación de las empresas de seguridad privada que son cada vez más numerosas en la región. La diferencia entre el número de agentes de seguridad privada y los de seguridad pública en algunos países, como por ejemplo los centroamericanos, es muy considerable. En 2008 en Guatemala por ejemplo se contabilizan 106.700 efectivos de seguridad privada frente a 20.299 policías, y en Honduras había 60.000 efectivos privados frente a 8.887 policías⁵⁴⁴. Es por esto que estas empresas han sido motivo de múltiples debates. En algunos casos, en la práctica, implican la pérdida del monopolio de la fuerza por parte de los Estados y con esto se produce una privatización del tema de la seguridad ciudadana –que

541 Sáenz, Stella. Ed. Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio. Comp. (2007) *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org

542 Ibíd.

543 Leal Buitrago, Francisco (2002) “La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría” Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia y Gutiérrez, Francisco, Wills, María Emma y Sánchez Gómez, Gonzalo. Coord. *Nuestra guerra sin nombre*, op. cit.

544 Aguilera, Gabriel (2008) “Enfrentar la violencia criminal con “mano dura”: políticas de contención en C.A”. En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. N° 2. Segunda época, 2008/1.

debe ser entendida como un bien público. Adicionalmente, han sido identificadas como uno de los principales espacios de donde se desvían y rotan las armas al ámbito de la ilegalidad.

Un amplio estudio organizado por la FLACSO⁵⁴⁵ señaló que respecto a la problemática de las armas pequeñas y livianas se deben tomar en cuenta seis ejes de intervención: 1) un marco normativo adecuado tanto a nivel nacional como regional en donde se pase además de la ratificación de convenios internacionales a su implementación real. 2) el fortalecimiento de las capacidades institucionales que implica un mejor manejo y sistematización de la información y los registros sobre el tema. 3) mejorar y actualizar la implementación de las obligaciones relacionadas con la seguridad privada que cada vez toma más fuerza. 4) la necesidad de la formulación de políticas públicas desde lo nacional y lo regional. 5) la importancia y efectividad que ha demostrado el abordaje desde lo local como forma importante de darle sostenibilidad y coherencia a las acciones de corte más nacional y regional. 6) por último, deben tomarse en cuenta la concertación de iniciativas entre los distintos actores cuyos aportes han resultado ser de suma importancia.

En este contexto regional, producto de la preocupación internacional y regional con respecto al tema, el 13 de noviembre de 1997 fue aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA). La CIFTA ha sido firmada y ratificada por todos los países latinoamericanos⁵⁴⁶. En el caso caribeño San Vicente y las Granadinas, Jamaica, y Dominica no han ratificado la Convención. Cabe destacar que Estados Unidos y Canadá tampoco la han ratificado.

3.4 El tráfico de drogas. Estimulador de la violencia

En la “guerra en contra de las drogas” luego de más de una década los resultados son decepcionantes. La presencia de la droga es uno de los factores que

545 Saenz, Stella. Ed. Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio. Comp, *Armas pequeñas y livianas*, op. cit.

546 Al respecto ver: www.oas.org

incrementa la violencia en los hechos delictivos. Drogas y tráfico de armas livianas son sinónimo de más homicidios.

En el caso de la cocaína los países andinos son los principales proveedores. En el periodo 2000-2009 el cultivo de coca en Colombia descendió en un 58%, mientras que en Perú aumentó en un 38% y en Bolivia en 112%, ambos países son ahora capaces de producir su propia cocaína refinada. Aún así en Colombia se continúa produciendo la mitad de la coca del mundo. A pesar de los aumentos hoy en día el área de cultivo de coca es el más bajo desde 1990. La producción de cocaína pura en 2008 también se estima ha sido la más baja en el último quinquenio, aún así en ese año se produjeron 865 toneladas métricas de cocaína (16% menos que en 2007)⁵⁴⁷. Para distribuir estas cantidades de drogas las redes criminales trasnacionales se han expandido por todos los países de la región. Junto a ellas se ha propagado la violencia y la criminalidad, desde mayor corrupción hasta el sicariato. Uno de los fenómenos que explica esta situación es la lucha entre bandas rivales por el control de los mercados locales que se observa de manera importante en México⁵⁴⁸ y recientemente comienza a ser evidente en algunos países centroamericanos⁵⁴⁹. Parte del pago por el tránsito dejó de efectuarse en dinero y se paga en droga, la que debe ser vendida en los países de la región. El consumo se incrementa en todos los países y con ello la criminalidad asociada.

El problema del narcotráfico aqueja de forma especialmente importante a México donde desde la intensificación de la lucha contra los cárteles por parte del Gobierno de ese país en 2006 se calcula que han muerto unas 28.300 personas⁵⁵⁰. La presencia de los cárteles de la droga en este país ha evidenciado que la lucha contra el narcotráfico en Colombia no logró desarticular a las agrupaciones vinculadas con este flagelo sino que provocó su traslado al país del Norte. Esto representa un reto importante para los países Centroamericanos que se han venido vinculando cada vez más con el tráfico de drogas, de personas, robo de carros, secuestros extorsivos y del lavado de activos. La

547 UNODC (2010) *World Drug Report 2010*. Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.

548 Calderón, Felipe (2010) *La Lucha por la Seguridad Pública*. Presidencia de México. Disponible en: www.presidencia.gob.mx

549 “Un 40% del territorio guatemalteco está controlado por carteles”. En: La Prensa Libre. 23 de agosto de 2010. Disponible en: www.prensalibre.com.gt

550 “México: 10% de policías federales despedidos” En: *BBC Mundo*. 30 de octubre de 2010. Disponible en: www.bbc.uk.co Datos de homicidios también disponibles en: www.seguridadcondemocracia.org

subregión pasó de ser un puente de paso de armas y municiones entre el norte y el sur del hemisferio y de ruta ascendente de droga y el tráfico de personas, a ser productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga e intermediario en el reparto de armas ilícitas y en la trata de personas⁵⁵¹. La utilización de diferentes rutas terrestres, marítimas y aéreas con fines ilícitos se han sofisticado en el uso de recursos e infraestructura. Estos procesos han ido involucrando cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona nuestras sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

Una víctima menos visible, pero que posee graves consecuencias para las sociedades es la feminización del micro-tráfico, nacional e internacional. Las cárceles para mujeres se están llenando de internas vinculadas al micro-tráfico de drogas. Esto destruye las familias y erosiona los tejidos sociales de las comunidades de origen. En muchos casos el “llevar un encargo” aparece como una alternativa al desempleo y la privación. O el comercio ilícito como una alternativa de resolver en forma rápida la pobreza, incluso se lo percibe como “una opción laboral”, que no es dañina y “más honesta que el robo”.⁵⁵²

Los esfuerzos por combatir el narcotráfico han sido múltiples en el hemisferio y en las diferentes regiones aunque su efectividad en la práctica no ha sido tan evidente. El 1 de agosto 2008 se llevó a cabo en Cartagena, Colombia una Cumbre Regional sobre el Problema Mundial de las Drogas en la que participaron los mandatarios de México, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Colombia; así como, 19 delegaciones de países centroamericanos y caribeños. En la Cumbre los mandatarios y delegados se comprometieron a tomar medidas específicas y concretas: 1) desarrollar observatorios nacionales de drogas, trabajar en conjunto con el Observatorio Interamericano de Drogas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad). 2) Fortalecer los mecanismos de coordinación e intercambio de experiencias entre los países de la región en aspectos técnicos e institucionales. 3) Promover acciones para la recuperación y consolidación de los ecosistemas frágiles afectados por los cultivos ilícitos, entre otros. Además,

551 Saenz, Stella. Ed. Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio. Comp, *Armas pequeñas y livianas*, op. cit.

552 Arias B, Patricia (2007). “Seguridad Ciudadana, una visión de la zona sudamericana”. Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador, octubre, 2007.

los gobiernos plantearon la institucionalización de esta Cumbre Regional como un mecanismo anual de cooperación entre los países de la región⁵⁵³.

La Iniciativa Mérida es otro caso de combate al narcotráfico con el objetivo de combatir el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico que atenta a su propia seguridad nacional, el gobierno estadounidense aprobó el 30 de junio de 2008, los fondos necesarios para poner en marcha la “Iniciativa Mérida”, un Plan ideado por los gobiernos de Estados Unidos y México para combatir este flagelo⁵⁵⁴. Los fondos aprobados para el primer año de la Iniciativa fueron de US \$465 millones, de ellos US \$400 millones destinados para México y US \$65 millones se distribuirán entre Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Haití⁵⁵⁵. Sin embargo, producto de la difícil situación económica en Estados Unidos el presidente Barack Obama anunció, en febrero de 2010 que recortaría el presupuesto de la Iniciativa en 140 millones de dólares⁵⁵⁶. No obstante, como resultado del endurecimiento de la violencia en México, la Secretaria de Estado de EE.UU, Hillary Clinton, expresó en su visita a la nación mexicana, en marzo de 2010, que ampliarán la Iniciativa, y que no sólo se enfocarán en el tema policíaco-militar sino que pretenden avanzar en el tema social, para así crear una estrategia integral de combate contra el narcotráfico⁵⁵⁷. Estas declaraciones evidencian que se ha comenzado a asumir el concepto de la corresponsabilidad de los diferentes actores en este tema sin embargo habrá

553 Cumbre Regional sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación. *Plan de Acción*. Cartagena de Indias, Colombia, 1 de agosto de 2008; “Países que participaron en Cumbre Antidrogas impulsarán creación de observatorios nacionales de drogas”. 1 de agosto de 2008. Disponible en: www.presidencia.gov.co; “Seis presidentes y un gran problema”. En: *BBC Mundo*. 2 de agosto de 2008. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/>

554 Benítez, Raúl (2010) *México 2010, La Seguridad en la Encrucijada*. Documentos sobre gobernabilidad y convivencia democrática. FLACSO/AECID, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org

555 “Bush firma la “Iniciativa Mérida”. En: *BBC Mundo*. 30 de junio de 2008. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7482000/7482407.stm

556 “El Plan Colombia, la Iniciativa Mérida y los recortes de Obama” En: *Infolatam*. 4 de febrero de 2010. Disponible en: www.infolatam.com

557 “Se amplía la Iniciativa Mérida a temas sociales, informa Clinton”. En: *La Jornada*. 24 de marzo de 2010. Disponible en: www.jornada.unam.mx

que ver cuánto de este discurso de corresponsabilidad y combate integral se traduce en acciones concretas⁵⁵⁸.

Lo que sí queda claro es la necesidad del trabajo conjunto en la lucha contra el narcotráfico, como lo señaló el presidente de Guatemala, Álvaro Colom “Cuando el presidente Calderón tiene éxito, yo tengo problemas...O luchamos regionalmente contra el narcotráfico o perdemos”.⁵⁵⁹

La presencia de las drogas en la cotidianeidad latinoamericana es evidente. El 58,5% de los y las latinoamericanos consideran que en su comunidad siempre o casi siempre se venden y consumen drogas. Este porcentaje llega 74,2% en Costa Rica y a 71,7% en Colombia.

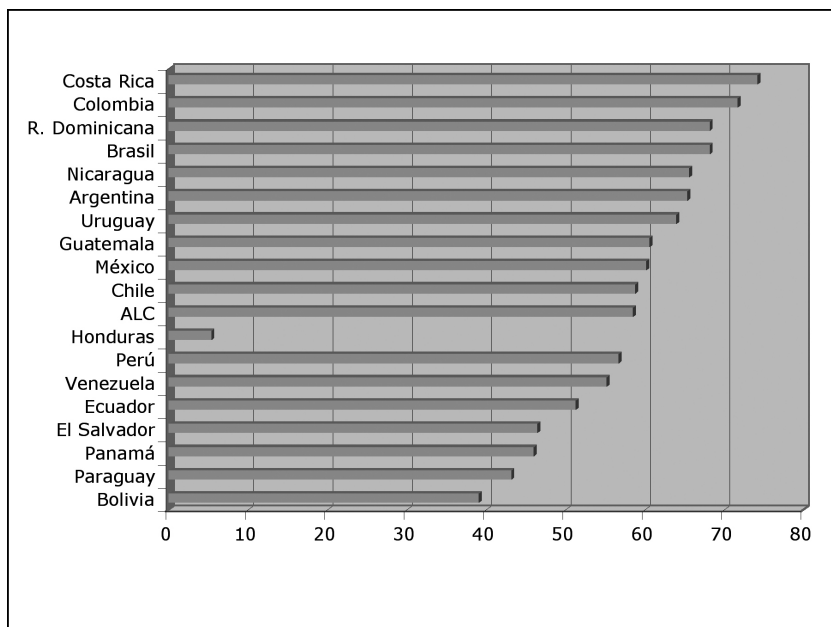
Si la guerra contra las drogas no es posible ganarla, y la ilegalización y las políticas de tolerancia cero no han dado resultados esperados, es necesario buscar nuevos enfoques. Estos se centran no en la reducción de la demanda sino en la reducción del daño. Es decir, disminuir el número de muertes, reducir la violencia de la delincuencia, de las enfermedades y del sufrimiento ligado al mal empleo de los narcóticos y las políticas prohibicionistas. Si esto es así, se requiere pensar nuevas políticas que no repitan el fracaso de décadas de una guerra que no se gana⁵⁶⁰.

558 “La violencia del narcotráfico destroza comunidades, afirma Clinton” 24 de marzo de 2010. Disponible en: www.america.gov

559 Oppenheimer, Andrés (2010) “Los carteles de la droga no mueren, se mudan”. En: *El Nuevo Herald*. 7 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/2010/03/07/669767/los-carteles-de-la-droga-no-mueren.html#ixzz0miD29ZSZ>

560 Nadelmann Ethan (2007) “Drogas”. En: *Foreign Policy en español*, octubre-noviembre, pp.18-24. Disponible en: www.fp-es.org

Gráfico 6
América Latina: Percepción de la población que considera que
en su comunidad siempre o casi siempre se venden y consumen drogas
(Porcentajes)



Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

En este sentido la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, encabezada por los ex presidentes Ernesto Zedillo, César Gaviria, y Fernando Henrique Cardoso presentaron un informe en 2009 en el que expresan que la guerra contra las drogas se está perdiendo y señalan que “Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo

proclamado de erradicación de las drogas”⁵⁶¹. La Comisión propone que el problema de las drogas se abarque desde un nuevo paradigma que implique:

1. Transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud.
2. Evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal.
3. Reducir el consumo a través de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios.
4. Focalizar las estrategias represivas hacia la lucha implacable contra el crimen organizado.
5. Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas.

La necesidad de nuevos paradigmas para combatir el problema de las drogas ha comenzado a ser más evidente hasta en los niveles gubernamentales. El presidente de México, Felipe Calderón, abrió el diálogo en torno a la legalización de algunas drogas aunque dejó claro que su posición es de rechazo a estas medidas⁵⁶².

En el tema de la lucha contra el narcotráfico en América Latina es pertinente referirse al Plan Colombia. Este se comienza a delinear durante el gobierno del Presidente colombiano Andrés Pastrana en 1998. Este sólo pudo ser posible gracias a las alianzas estratégicas con otros países, en especial con Estados Unidos. El plan fue concebido desde su inicio como un conjunto de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de paz, desarrollo económico y social, y el fortalecimiento del Estado. El plan tenía principalmente tres componentes: 1) La erradicación forzosa vía fumigación; 2) La reingeniería de las fuerzas armadas particularmente de los sectores que se involucran en

561 Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia /Open Society Institute/ Viva Río/ Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, s. l. Disponible en: http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_cspanhol_04.pdf

562 Al respecto ver: www.presidencia.gob.mx

la lucha contra el narcotráfico; y 3) La política social, es decir, una política de desarrollo institucional local. Sin embargo, entre estos tres componentes, ha predominado la estrategia contra las drogas.⁵⁶³

A lo largo de una década, el Plan Colombia ha fortalecido y transformado la fuerza pública de este país con particular énfasis en los dos períodos de Álvaro Uribe (2002-2010). El Plan Colombia permitió mayor profesionalización y un equipamiento de alto nivel de la estructura militar, policial y del Estado para enfrentar la amenaza subversiva y el crimen ligado al narcotráfico. Un efecto paralelo de la profesionalización fue la autonomización de los paramilitares con graves consecuencias para los derechos humanos. Pero no solamente la acción paramilitar se manifestó en el terreno militar, sino que se transformó en una de las claves de la transformación del sistema político colombiano por medio de la parapolítica. Estas acciones ilegales fueron perseguidas desde el Estado con una acción consecuente de la justicia que llevó a la cárcel a prácticamente un tercio del parlamento.

El Plan Colombia tuvo un impacto desestabilizador en el conjunto de la región latinoamericana por el intento de establecer bases militares estadounidenses en el territorio colombiano. Esta posibilidad fue duramente criticada por todos los gobiernos suramericanos. Se desarrollaron reuniones de cancilleres y presidentes de UNASUR sobre el tema. Si bien Colombia tiene el derecho soberano de buscar apoyo de terceros Estados, el introducir bases norteamericanas era percibido como un atentado a la soberanía regional. Colombia explicó que no se trata de bases estadounidenses, sino de facilidades que bases aéreas colombianas otorgan a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos que a la vez colaboran con los colombianos en la lucha contra el narcotráfico. Finalmente, la justicia colombiana echó por tierra y limitó la posibilidad de establecer bases extranjeras en el territorio colombiano.

563 Vargas Velásquez, Alejo y Pabón Ayala, Natalie (2008) “Gobernabilidad democrática y crimen organizado. Nuevas amenazas a la seguridad en Colombia”. En: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. Eds. Crimen organizado en América Latina y el Caribe. FLACSO/ Catalonia/ Open Society Institute, Santiago, Chile, pp. 214-215.

3.5 Política de deportaciones: altos costos e impactos negativos

La política de deportaciones de Estados Unidos a los países del Caribe y Centroamérica realizada desde inicios de los años noventa, significó el regreso de un número significativo de convictos, estos – para el caso del Caribe – alcanzan a un promedio superior a los 5.000 deportados anuales en 2004 y 2005⁵⁶⁴. Ellos emigraron muy jóvenes a EE.UU y luego de ser detenidos y encarcelados son enviados a sus países de origen. Esto ha generado una percepción de que el incremento de la violencia encuentra una de sus causas en este hecho. No existen investigaciones que permitan fundamentar o desmentir estas percepciones. Lo que sí es claro que los países receptores no poseen los recursos económicos para monitorear los deportados.

Estos muchas veces han perdido completamente sus vínculos con sus comunidades de origen. Sus relaciones quedaron en EE.UU y es hacia allí donde mantendrán sus relaciones, con lo que la transnacionalización de los vínculos se incrementa, sean estos legales o ilegales.

Lo que sí es claro es que con estas deportaciones se debilita la cultura de la legalidad, se deben destinar recursos a la prevención y a la atención de esta población. Los gobiernos necesitan establecer planes de reinserción. Son recursos que se distraen de otras tareas y se restan en definitiva al desarrollo. En síntesis, es un alto costo que transfiere EE.UU. a los países más pobres y vulnerables de las Américas.

3.6 Corrupción: erosiona al Estado, debilita la democracia y abre espacio a la violencia.

De los 12 mandatarios latinoamericanos destituidos o renunciados, entre 1990 y 2010, en parte importante de los casos la corrupción ocupó un lugar determinante en su destitución. La ausencia de capacidad estatal se ha constituido en una seria amenaza para el mundo desarrollado⁵⁶⁵.

564 Naciones Unidas y Banco Mundial (2007) *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*. ONU/BM, Washington DC, Estados Unidos.

565 Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B, Santiago, Chile.

Cuadro 6
América Latina: Mandatos Interrumpidos. 1990-2010

País	Fecha	Presidente
Brasil	Septiembre 1992	Fernando Collor de Mello
Guatemala	Mayo 1993	Jorge Serrano Elías
Venezuela	Agosto 1993	Carlos Andrés Pérez
Ecuador	Febrero 1997	Abdala Bucaram
Paraguay	Marzo 1999	Raúl Cubas Grau
Ecuador	Enero 2000	Jamil Mahuad
Perú	Noviembre 2000	Alberto Fujimori
Argentina	Diciembre 2001	Fernando de la Rúa
Bolivia	Octubre 2003	Gonzalo Sánchez Lozada
Bolivia	Marzo 2005	Carlos Mesa
Ecuador	Abril 2005	Lucio Gutiérrez
Honduras	Junio 2009	Manuel Zelaya

Las percepciones de erosión de la estatalidad y el desarrollo de “espacios sin ley” y la posibilidad de incremento de *Estados colapsados*, generan grandes vulnerabilidades externas a las que los Estados de la región deberán responder con nuevas formas de coordinación y nuevas maneras de enfrentar a fuerzas como el crimen organizado, para lo cual la cooperación internacional es esencial. Cuando se analizan los problemas de seguridad se destaca que la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo, junto con ello se subraya que la corrupción es uno de los elementos que afectan con mayor fuerza a las democracias y genera espacios para la acción del crimen transnacional, el cual posee un alcance que va mucho más allá de las fronteras nacionales. En 2009 –sobre la base de datos de Transparencia Internacional⁵⁶⁶- ningún país podría ser catalogado con una percepción de baja corrupción. En 8 países se puede hablar de alta percepción de la corrupción, y en 12 de corrupción media.

⁵⁶⁶ Al respecto ver: www.transparency.org

Cuadro 7
América Latina: Índice de Corrupción Percibida

	2004	2006	2008	2009	2010
Corrupción Baja	Chile Uruguay	Chile Uruguay	Uruguay		Chile
Corrupción Media	Brasil, Cuba, México, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú	Brasil, Cuba, México, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú	Brasil, Bolivia, Chile, Cuba, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, República Dominicana	Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay	Uruguay, Costa Rica, Brasil, Cuba, El Salvador, Panamá, Colombia, Perú, Guatemala, México, República Dominicana
Corrupción Alta	Argentina, Bolivia Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, República Dominicana Venezuela	Argentina, Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, República Dominicana Venezuela	Argentina, Haití, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Venezuela	Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela	Argentina, Ecuador, Nicaragua, Honduras, Haití, Paraguay, Venezuela

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Transparencia Internacional.

En: www.transparency.org

Oponerse a la corrupción es una tarea esencial para la democracia. También lo es enfrentar el crimen organizado. Adicionalmente el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una gran capacidad para la adaptación y la especialización en ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas y el blanqueo de dinero asociado con los anteriores. Las redes ilegales se manifiestan tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo. Para las Naciones Unidas este es

un tema de preocupación creciente⁵⁶⁷. Tres obstáculos impiden una respuesta eficaz: i) cooperación insuficiente entre los Estados; ii) falta de coordinación entre los organismos internacionales; iii) incumplimiento por parte de muchos Estados.

En general, los países más pobres y con mayores niveles de inequidad son más vulnerables a la corrupción y por lo tanto a la erosión de su institucionalidad. La lucha contra la corrupción adquiere cada vez mayor significación política. La erosión que produce genera intersticios para la intromisión del crimen organizado y con él de la violencia. Es una lucha compleja, con resultados a largo plazo y son pocas las buenas prácticas que permitan replicarlas inmediatamente. El rol de la sociedad civil es crucial en esta materia.

El grado de desconfianza de la ciudadanía y los altos niveles de corrupción facilitaron la participación del crimen organizado en Centroamérica. Guatemala⁵⁶⁸ sufre el efecto de las consecuencias de la guerra contra el crimen organizado en México al Norte y de Colombia en el Sur, lo que afianza sus vulnerabilidades internas. De allí que las dificultades del control territorial efectivo se evidencian con fuerza. En ese contexto se aprobó por parte del parlamento una solicitud de ayuda a Naciones Unidas para crear La Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG)⁵⁶⁹. La CICIG tiene como misión: a) determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos contra los derechos de los guatemaltecos; b) colaborar con el Estado en la desarticulación de esto por medio de la persecución penal; c) recomendar al Estado las reformas y las políticas públicas para erradicar estos cuerpos legales. A mediados de abril 2010, el entonces Jefe de la CICIG, Carlos Castresana, aseguró que jueces, fiscales, políticos, diputados, empresarios y policías forman parte de poderosas mafias que operan en Guatemala. “Son muy poderosos, tienen una enorme capacidad para torcer el brazo del Estado de derecho”. Son elementos poderosísimos que actúan dentro del sistema judicial, incluido magistrados. Estos personajes, indicó el Dr. Castresana “saben totalmente lo que están haciendo”. “Son grupos que

567 ONU (2004) *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y el cambio. 2 de diciembre de 2004. Disponible en: www.un.org/secureworld

568 Frühling, Pierre (2008) “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica”. En: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Crimen Organizado en América Latina*. Catalonia/ FLACSO/Open Society Institute. Disponible en: www.flacso.org

569 Al respecto ver: www.cicig.org

hace 20 o 30 años trabajaban en un contexto del conflicto armado y hoy por dinero. Y claro está que se protegen unos a otros y cierran filas cuando sienten el empuje del Estado de Derecho”.⁵⁷⁰

4. Algunas expresiones de la violencia en América Latina y el Caribe

4.1 El secuestro y el tráfico y la trata de personas

Los secuestros se han convertido en una forma de extorsión cada vez más usual en las diversas regiones del mundo. Sin embargo, de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 66% de los secuestros del mundo ocurren en América Latina⁵⁷¹. Naciones Unidas ha estado preocupada por este tema. La Asamblea General de la ONU adoptó una resolución, en su 74° sesión plenaria, el 20 de diciembre del 2004, en la que además de su preocupación por el aumento de este delito, reitera que el secuestro de personas, en cualquier circunstancia e independientemente del propósito, constituye un delito grave y una violación de la libertad individual que menoscaba los derechos humanos. Además, la Asamblea General indicaba que, convencida de que los vínculos entre las diversas actividades ilícitas, incluido el terrorismo, y la delincuencia organizada plantean una amenaza adicional contra la seguridad y la calidad de vida, obstaculizando el desarrollo económico y social. Señala que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ofrece el marco jurídico necesario para la cooperación internacional contra el secuestro⁵⁷².

Uno de los casos más dramáticos en cuanto al número de secuestrados es el de México. Si bien en este país el secuestro extorsivo es importante, en los últimos años la problemática ha sido mayor en la relación secuestro- trata

570 “Denuncia de Comisión Contra Impunidad: Elites Guatemaltecas integran mafias del país”. En: *La Nación*, 13 de abril de 2010, p. 26 A. Disponible en: www.nacion.com

571 “Informe asegura que América Latina concentra el 66% de los secuestros del mundo”. En: Amnistía Internacional. 13 de mayo de 2010. Disponible en: www.amnistia.cl

572 ONU (2005) 59/154. *Cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas*. Asamblea General, Nueva York, Estados Unidos, 3 de febrero 2005.

de personas y crimen organizado. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México señaló que en 2009 en ese país se dieron unos 1.600 secuestros de migrantes al mes, la mayoría de ellos en manos del crimen organizado, dejándole una suma de alrededor de US \$25 millones⁵⁷³. Sin embargo, hay quienes consideran que las cifras son aún peores y la dificultad de conocerlas de manera más exacta radica en la condición de indocumentados de estas personas y en el hecho de que los grupos criminales han desarrollado técnicas muy eficaces para desaparecer los cadáveres. El secuestro de indocumentados por parte de las organizaciones criminales no basa su fuerte en la recuperación del dinero por medio de la extorsión o el robo sino que se centra en el reclutamiento forzado para los cárteles de la droga. El hallazgo de 72 cadáveres de personas indocumentadas y las declaraciones de los sobrevivientes en Tamaulipas ha evidenciado la complejidad y alta presencia de esta problemática en México⁵⁷⁴.

Otro problema es el del tráfico y la trata de personas. El tráfico de personas aumenta debido a las políticas migratorias restrictivas de muchos países desarrollados. Este tráfico de personas es imposible de realizar sin estructuras empresariales clandestinas muy bien financiadas y apoyadas por funcionarios gubernamentales de todos los países. Por tolerancia, omisión, contubernio o incapacidad para vigilar todas las fronteras, el apoyo activo o pasivo de los funcionarios gubernamentales fue y es la clave del éxito del negocio.⁵⁷⁵ Por su parte, la trata de personas, o esclavitud moderna, es uno de los crímenes más extendidos actualmente y afecta particularmente a mujeres y niños. Los principales motivos de la trata de personas son para la explotación sexual comercial, laboral o extracción de órganos.

4.2 Las Maras: ¿tema militar o tema social?

Las pandillas juveniles se han convertido en uno de los rostros de la violencia en América Latina y el Caribe. Han adquirido fuerza e importancia particu-

573 “México: las otras víctimas que destapó la masacre”. En: *BBC Mundo*. 26 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/mundo/>

574 *Ibíd.*

575 Benítez Manaut, Raúl y Sánchez, Georgina (2008) “Las fronteras de México y el crimen organizado.” En: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. FLACSO/ Catalonia/ Open Society Institute, Santiago, Chile, pp. 194-195.

larmente en Centroamérica y crecientemente en México, aunque son originarias de los Estados Unidos, especialmente de Los Ángeles. El análisis de la violencia juvenil ligado a la exclusión social, política y económica se ubican en el centro del problema. La principal conclusión a la que han arribado los investigadores de FLACSO⁵⁷⁶ en esta materia es que la violencia de las pandillas juveniles no es el resultado de conductas sin sentido o irracionales sino que es su respuesta a las necesidades y dinámicas que hayan por vivir en situación de exclusión social. Su identidad social se establece por su pertenencia a estas pandillas y la violencia se transforma en un instrumento de comunicación.

La exclusión, la marginación tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno, son uno de los incentivos para que lo jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección; lo que en la actualidad no les entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un indicador crucial. Tradicionalmente las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local, jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización para defenderse o disuadir a otros provenientes de comunidades distintas, promover la lealtad y la solidaridad. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional, ni nacional⁵⁷⁷.

Este fenómeno se liga a la política de deportación de los Estados Unidos de jóvenes que son apresados en ciudades estadounidenses y deportados hacia los países latinoamericanos y caribeños. La *Mara Salvatrucha* y la *Mara 18* se han transformado en dos nombres relevantes a nivel internacional. El origen de

576 Savenije, Wim y Beltrán, María Antonieta (s. f.) *La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión*. Original no publicado. FLACSO-El Salvador, San Salvador, El Salvador; Solís Rivera, Luis Guillermo. Coord. (2007). *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO/ AECID/ Casa América, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org; Rojas Aravena, Francisco (2005) “Los grandes retos a la gobernabilidad democrática: violencia, exclusión y populismo”. En: Malamud, Carlos y Isbell, Paul. Eds. *Anuario Elcano. América Latina 2004-2005*. Real Instituto Elcano. Ed Ariel, Madrid, España, pp. 129-163.

577 Perca, Carlos Mario (2006) *Pandillas en México: Informe de Investigación*. ITAM, México DF, México.

ambas se encuentra en los barrios de Los Ángeles; en la actualidad su accionar se extiende por el norte de Centroamérica, México y los Estados Unidos.

El accionar delictivo de bandas juveniles violentas se ha incrementado de manera muy importante, han establecido “nuevos tipos de violencia”, nuevas formas de delincuencia. Los jóvenes entre 18 y 29 años constituyen las principales víctimas y victimarios de las pandillas.

La respuesta estatal tiende a militarizarse. Los países del Triángulo del Norte dan cuenta de ello: en Honduras los planes Cero Tolerancia, Operación Libertad y Libertad Azul; en El Salvador, Mano Dura y Super Mano Dura, y en Guatemala el Plan Escoba⁵⁷⁸. Los debates respecto a la reimposición de la pena de muerte en Guatemala son otro ejemplo de esto. Las Naciones Unidas han expresado su preocupación por estas leyes dado que vulneran la convención de derechos de los niños. Como resultado específico se encuentra en que con el Plan Mano Dura en un año, entre julio del 2003 y julio del 2004 en El Salvador se detuvo a 17.162 personas, de estas el 91%, 15.618 fueron sobreseídas. Detenidas judicialmente quedaron 858 personas lo que representa un 5% del total de los detenidos y un 4% está pendiente de audiencia⁵⁷⁹.

Estas tendencias a la militarización y penalización de las repuestas a diversas manifestaciones de violencia social, no sólo en el tema de las maras, tienen como resultado que algunos países de la región tengan índices muy altos de población penal. Por ejemplo de cada mil habitantes en Costa Rica hay 181 privados de libertad, en El Salvador 174 y en Honduras 161.⁵⁸⁰

Cabe señalar que un próximo desafío particularmente importante en Centroamérica se refiere a que alrededor de 300 mil presos cumplirán su pena en los

578 Rivera Joya, Reina (2009) “Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y defensa Regionales” En: Mathieu, Hans y Rodríguez Arredondo, Paula. Eds. Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fescol, Bogotá, Colombia.

579 Gamarra, Eduardo (2005) “Antimaras Policies in El Salvador”. Original no publicado. Conferencia Internacional “Strategic oportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere.” Miami, Estados Unidos, 9-11 de marzo.

580 PNUD (2009) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. PNUD, San José, Costa Rica.

próximos años, 100 mil en el caso de El Salvador. Los Estados no tienen capacidad para darles trabajo a este gran grupo de personas, ni de reinserterlos de forma plena en la sociedad⁵⁸¹.

Asimismo el tema de la posesión de armas livianas y las pandillas juveniles adquiere cada vez más importancia en particular en situaciones como las de la Favelas en Río de Janeiro. El tema de las maras muestra de mejor manera que cualquier otro tipo de violencia el vínculo con la exclusión y la falta de empleo, así como una débil cohesión social. De allí que los errores que se cometan en su combate tendrán no solo graves consecuencias para los derechos humanos, sino para las posibilidades de reinserción de un importante número de jóvenes. La militarización no resuelve el problema; se requiere de políticas multidimensionales, acuerdos sociales y económicos permitirán reducir la violencia y mejorar las oportunidades de acceso, en especial al trabajo.

4.3 La justicia por la propia mano: linchamientos

La falta de acceso a la justicia, potencia la búsqueda de formas alternativas de justicia altamente violentas. Tal es el caso de los linchamientos. Estas situaciones ocurren en diferentes países, en especial en aquellos lugares donde los índices del Desarrollo Humano son desfavorables. En la región se han reportado linchamientos en Guatemala, México, Perú, Ecuador, Haití, Brasil. También ha habido intentos en Buenos Aires y Santiago. En muchos casos esto coincide con poblaciones originarias a las cuales se les han negado de manera sistemática sus derechos.

En México se calcula que entre 1987 y 1998 hubo 103 linchamientos en ese país⁵⁸². Entre los años 2001 y 2008 en promedio ocurrió un linchamiento cada 60 días en el Distrito Federal y el Estado de México siendo la delincuencia el factor determinante que llevó a que las personas optaran por tomar la justicia por “propia mano”. Uno de los casos más llamativos fue el ocurrido a finales

581 Orozco, Manuel (2009) “Migración y remesas en los tiempos de recesión: Efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe”. Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

582 Vilas, Carlos M (2001) “(In) justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM, México DF, México, pp. 131-160.

de 2004 en San Juan Ixtayopan donde dos agentes de la Policía Federal Preventiva fueron calcinados⁵⁸³.

Las Naciones Unidas, en Bolivia han expresado su preocupación por el aumento de linchamientos en los últimos años. Se calcula que en 2009, y hasta junio de 2010, hubo 30 linchamientos en ese país, así como 77 intentos de linchamientos no concretados en el mismo periodo. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) expresó su condena y preocupación al linchamiento de cuatro policías a finales de mayo de 2010 en el norte del departamento andino de Potosí⁵⁸⁴.

En Guatemala la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (Minugua) ha registrado numerosos casos de linchamientos. En los lugares en donde, la Comisión de Esclarecimiento Histórico señaló que hubo graves hechos de violaciones a los derechos humanos y masacres, es donde se realizaron el 64% de los linchamientos o intentos de linchamiento. (MINUGUA, 2002). Las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de ese país señalaban que en 2009 se registraron 110 casos de linchamientos, en los que murieron 42 supuestos delincuentes y 211 fueron heridos de gravedad. Los linchamientos “concentran en nuestro caso todas las crueldades y horrores del pasado conflicto armado. Revela también las tensiones y ambigüedades de una paz que no ha llegado a todo el país y que, en visión retrospectiva hace presente tiemposidos, atrae fantasmas que no podemos olvidar. Pesadillas de nuestro atrasado tiempo social”. (Torres-Rivas, 2003). El Estado contrainsurgente dejó un Estado débil. A ello se une la dinámica de una cultura autoritaria heredada de la misma época, que privilegió la violencia y la coacción; así como la impunidad. Es una sociedad civil violenta y desprotegida, por lo que ante la ausencia del Estado busca protegerse por mano propia.

Asimismo en la actualidad los linchamientos han comenzado a vincularse con acciones del crimen organizado en Guatemala. El Viceministro del interior de Guatemala, Francisco Cuevas, expresó en diciembre de 2009 que “los grupos criminales están interesados en promover los linchamientos de supuestos delincuentes para confrontar a la población con las fuerzas de seguridad y forzar su retiro “para dejar limpios los lu-

583 “Entérate Cronología de linchamientos en México”. En: *El Universal*. 11 de noviembre de 2008. Disponible en: www.eluniversal.com.mx

584 “Bolivia: la ONU deplora el aumento de linchamientos, 30 desde 2009”. En: *Infolatam*. 10 de junio de 2010. Disponible en: www.infolatam.com

gares” y poder delinquir con impunidad (...) “Cuando ocurre un hecho de este tipo tenemos que movilizar mucha de nuestra fuerza, lo cual nos obliga a descuidar otras áreas que, creemos, son utilizadas por el narcotráfico para trasegar drogas o cometer otro tipo de ilícitos”⁵⁸⁵.

4.4 El terrorismo, una expresión ausente.

La “guerra contra el terrorismo” es una de las principales políticas de Estados Unidos. El terrorismo de alcance global no ha tenido ninguna expresión en América Latina y el Caribe. Desde la región no han probado vínculos con las organizaciones terroristas globales ligadas a extremismos religiosos⁵⁸⁶.

La región suscribió la Convención Interamericana Contra el Terrorismo la que se encuentra vigente desde el año 2003. En forma paralela se creó un Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) cuya función principal es la prevención de estos actos.

Los actos de terrorismo en la región se han reducido de manera muy considerable. Colombia concentra la mayoría de hechos. En términos comparativos el terrorismo está ausente de esta región del planeta. No obstante, es crucial implementar medidas preventivas permanentes dado el daño que estos actos pueden producir.

5. El crimen organizado: el principal generador de violencia colectiva

La presencia del crimen organizado se manifiesta con gran fuerza en América Latina. Ello ha demandado conocer de mejor forma el fenómeno, para poder estudiar sus efectos negativos sobre la sociedad y a la vez considerar las mejores opciones de políticas para enfrentarlo.

585 “Gobierno atribuye planificación de algunos linchamientos al crimen organizado”. En: *Noticias de Guatemala*, 9 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://noticias.com.gt/nacionales/20091209-gobierno-atribuye-planificacion-de-algunos-linchamientos-al-crimen-organizado.html>

586 Rojas Aravena, Francisco. Ed., *Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*, op. cit.

Un primer debate se produce en la discusión teórica en torno a la definición de crimen o delito organizado. ¿Cómo se define crimen o delito, y si éste es organizado? Tal discusión, principalmente jurídica, señala la existencia de un tipo de delincuencia que se diferencia de lo que se denomina “delincuencia común” debido a los procesos de evolución o perfeccionamiento que caracterizan este antiguo fenómeno rejuvenecido con el advenimiento de la sociedad de la información. Varios elementos señalan esta diferencia: a) rebasa los controles gubernamentales, b) establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la comisión de hechos delictivos, c) persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político d) la delincuencia está delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional. e) adicionalmente, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, f) una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas de carácter global. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario contar con una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales, convirtiéndose esto en uno de los principales retos que poseen los Estados, las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

El crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico, sin embargo, para poder recibir esos recursos ocupa la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales. Esta característica es la que representa el mayor peligro para las sociedades latinoamericanas y caribeñas. El crimen organizado posee una fuerte coherencia interna, altos grados de especialización y sofisticación. No es ideológico, no busca el poder político como tal, lo que busca es la influencia y la capacidad de decisión sobre los agentes del Estado, con independencia de la ideología de éstos. Es una empresa ilegal, aunque normalmente penetran empresas legítimas.

Para desarrollar una acción efectiva en este campo, se necesita una mirada sistémica, multifactorial y que recoja las visiones de una pluralidad de actores para, sobre esas bases, construir confianza como uno de los activos mas importantes. Esto sólo será posible si se desarrollan miradas y percepciones integrales sobre el fenómeno, que a la vez puedan manifestarse en acciones

locales, circunscritas, y específicas las cuales pueden ser evaluadas y revisadas para alcanzar los resultados propuestos. La cooperación internacional es esencial para enfrentar el fenómeno. (Rojas Aravena.2006)

El crimen organizado se vincula a los más variados ámbitos, entre estos destacan: 1. La democracia y el crimen organizado. 2. Corrupción y Crimen Organizado. 3. El crimen organizado y el tráfico de armas. 4. El tráfico internacional de personas. 5. Políticas de deportaciones y el crimen organizado. 6. El crecimiento económico, el crimen organizado y el lavado de dinero. 7. Los medios de comunicación y el crimen organizado. 8. La ciberseguridad y el crimen organizado. 9. Crimen organizado y tráfico ilegal de especies naturales. 10. La institucionalidad y el crimen organizado.

6. Los costos económicos de la violencia

Los países y las sociedades invierten cada vez más recursos para protegerse y mitigar los efectos de la violencia y la inseguridad. El gasto militar global en la región es bajo⁵⁸⁷. Sin embargo podrían establecerse acuerdo multilaterales que posibilitaran establecer acuerdos sobre limitación en las adquisiciones, pero ello requiere de acuerdos vinculantes, verificables primero sobre homologación de los gastos y luego dar cumplimiento efectivo a la convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones.

De igual forma, los Estados deben destinar cada vez mayores recursos para prevenir, atenuar y reprimir la violencia interpersonal. Entre estos costos están costos incrementales de policías y sus equipamientos, costos de patrullajes, costos vinculados a los procesos judiciales, servicios legales, la infraestructura carcelaria. Los costos de atención de emergencias en hospitales y otros servicios de salud, como atención psicológica y otras formas de atención a las víctimas. Muchos de estos costos directos se incrementan por la pérdida de oportunidades de inversión en desarrollo. El costo de tiempos implicados en atender estas situaciones son altos. Los costos en pérdidas de capital humano y social son difíciles de revertir. El incremento en los seguros y las bajas en la productividad. También en los casos más graves implican la salida de inversionistas extranjeros y nacionales. Así como el alejamiento o caídas del turismo.

587 Rojas Aravena, Francisco. Ed. (1994) *Gasto militar en América Latina: procesos de decisiones y actores claves*. Ediciones CINDE/FLACSO, Santiago, Chile.

Los costos directos asociados al crimen poseen una alta significación en todos los países. En el caso de Brasil se ha estimado entre un 3% y un 5% del PIB al año⁵⁸⁸. En Jamaica el costo estimado es de un 3.7% del PIB.⁵⁸⁹ En el caso de Costa Rica el costo estimado es un 3,6% del PIB⁵⁹⁰. El BID ha calculado que el costo en América Latina fluctúa entre el 2% y 15% del PIB⁵⁹¹. Sobre la base de estos números se ha proyectado para el caso del Ecuador un gasto cercano al 7% del PIB⁵⁹². En el caso de El Salvador los costos estimados, para el año 2003, fueron de 11.5% del PIB⁵⁹³. Pero no solo están los costos efectivos sino la pérdida de oportunidades y la menor tasa de crecimiento como consecuencia del crimen y la violencia. Una caída en las tasas de homicidios a un rango de un 6 por cada 100mil/hab puede significar incrementos sustanciales del PIB. Si Jamaica y Haití lograran reducir la tasa de homicidios, al nivel de la de Costa Rica, podrían obtener un crecimiento anual del 5.4%⁵⁹⁴. Mejorar la calidad de la información permitirá mejorar los presupuestos y establecer políticas públicas más eficientes, con mejores grados de focalización en los problemas que buscan solucionar.

7. Conclusión. La violencia inhibe el Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe

La violencia inhibe el desarrollo humano, se transforma en un obstáculo para el crecimiento y limita las oportunidades de construir sociedades, en donde la libertad posibilite una plena y efectiva legitimidad democrática. La violencia

588 Banco Mundial (2006). *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. World Bank. Washington D.C, Estados Unidos.

589 Naciones Unidas y Banco Mundial (2007) *Crime, Violence and Development*, op. cit.

590 PNUD-Costa Rica, *Venciendo el Temor*, op. cit.

591 Carrillo-Flórez, Fernando (2007) “Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso”. En: *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, Madrid, España, pp. 179-196.

592 Carrión Fernando (2007) “Los costos de la violencia en Ecuador”. En: *Ciudad Segura* N° 18. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, p. 1.

593 Betancourt, Andrea (2007) “¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?”. En: *Ciudad Segura* N° 18. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, p. 1.

594 Naciones Unidas y Banco Mundial (2007) *Crime, Violence and Development*, op. cit.

limita, disminuye y reduce las opciones para una vida mejor, aspecto central en el desarrollo humano.

Como señalamos una serie de factores inciden sobre el incremento de la violencia, el crimen, el despojo y la inseguridad, entre estos se destacan: la inequidad y polarización económico-social; la urbanización; la pobreza y marginación; la informalidad y el desempleo; la ausencia del Estado y la debilidad de sus instituciones; las políticas represivas que criminalizan a la pobreza y a los jóvenes; la falta de integración y cohesión social, en especial de poblaciones nativas. Junto a estos factores, nuevos actores armados se hacen presentes. Estos enfrentan a las policías y las FF.AA., en especial en zonas en las cuales la presencia estatal es débil. Entre estos actores se destacan: vigilantes, guardianes, paramilitares, guerrillas, narcos y sicarios, crimen organizado, maras. Junto a ellos crece el número de policías privados. Estos nuevos actores buscan imponer un “orden” por medio de la violencia, fuera del marco del imperio de la ley.

Los impactos de la violencia se manifiestan en diversas áreas: 1) sobre la calidad de vida, con más temor; 2) sobre la convivencia cívica, con menores grados de confianza; 3) en la convivencia democrática, con mayor desafección; 4) en las inversiones privadas, con un retraimiento; 5) en el gasto en seguridad, más gasto público y privado; 6) en el espacio público, con el abandono; 7) en la privatización de las respuestas; 8) en las políticas públicas, incrementando las complejidades de la gestión y los diseños institucionales; 9) sobre las decisiones; generando un sentido de urgencia y de carencia de efectividad. 10) los costos de la violencia reducen las oportunidades del desarrollo, en especial del desarrollo humano y sustentable.

Uno de los principales escenarios de inseguridad, en especial para las mujeres, es el propio hogar⁵⁹⁵. Pese a que la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem do Para”, de julio de 1994, ha sido plenamente ratificada por todos los países de la región.

Las situaciones anteriores reflejan problemas más profundos de las sociedades y sistemas políticos latinoamericanos. Nuestros sistemas no sólo son altamente polarizados e inequitativos, sino que poseen bajos niveles de inclusión social y política. Ello se expresa, entre otros, en la falta de reconocimiento de dere-

595 CEPAL (2007) *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.cl

chos a los pueblos indígenas. Las dificultades para incorporar a los jóvenes y la ausencia de políticas para proteger a los más vulnerables, niños, mujeres y adultos mayores. Todo ello se manifiesta en sociedades polarizadas con débil cohesión social.

Si no se resuelven los temas esenciales para la vida de las personas, la educación, salud, vivienda y trabajo decente; la polarización continuará y con ella se reproducirán las condiciones para el desarrollo de una cultura de exclusión. Esta, en el contexto de sociedades cada vez más inequitativas y segmentadas, facilitan expresiones de violencia; con ello se truncan las oportunidades para el desarrollo humano. En vez de potenciar a las personas les reduce sus capacidades. En vez de limitar los riesgos, los aumenta. En vez de fomentar la cooperación incrementa la desconfianza.

Concertar políticas públicas nacionales e internacionales para reducir la violencia y fomentar sociedades más inclusivas y democráticas es esencial para la estabilidad, la cooperación, la cohesión social y el desarrollo humano.

Bibliografía

Libros y artículos

Abad, Gonzalo (2010) “Current Political Situation in Latin America”. Presentación en el Copenhagen Business School-Center for the Study of the Americas, Dinamarca, 14 de abril.

Achard, D. y Flores, M. (1997) *Gobernabilidad un reportaje de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México.

Adrainzen, Alberto (2009) “Hacia el Bicentenario de la Independencia de América Latina.” Presentación en el Taller “La Carta Democrática Interamericana y el Bicentenario de la Independencia de América Latina”, CCDA, Lima, Perú, 27 de abril de 2009.

Aguilera, Gabriel (2008) “Enfrentar la violencia criminal con “mano dura”: políticas de contención en C.A”. En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. N° 2. Segunda época, 2008/1.

Aguirre Beltrán, Gonzalo (1967) *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamérica*. Instituto Indigenista Interamericano, México DF, México.

Albó, Xavier (2002) *Pueblos indios en la política*. CIPCA/Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Alexander, Jeffrey C. (1989) *Las Teorías Sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.

ALOP (2008) *Informe sobre democracia y desarrollo 2006-2007: Una mirada desde la sociedad civil*. ALOP, Brasil. Disponible en: www.alop.or.cr

- Altamirano, Carlos (2004) “Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la “ciencia social” en la Argentina”. En: Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina, pp. 31-66.
- Altmann Borbón, Josette (2011) “New Forms of Integration: ALBA Institution and Mechanisms.” En: *Inter-American Cooperation at Crossroads*. Palgrave Macmillan, Macmillan Publishers Limited, Canada.
- Altmann Borbón, Josette (2010) “El ALBA: De alternativa de integración a alianza política e ideológica.” En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 10. No. 3. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF, México, pp. 32-38.
- Altmann Borbón, Josette (2009) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Serie Foro. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador.
- Altmann Borbón, Josette (2008) “Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?” Real Instituto Elcano, *ARI* N° 17/2008. Disponible en: http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Integracion/ALBA_Un_proyecto_alternativo_para_AL.pdf
- Altmann Borbón, Josette (2007) *Desafíos de la Integración Centroamericana*. Trabajo presentado en el Foro La Integración en el espacio Iberoamericano: Presente y futuro del Sistema de Integración Centroamericano. Propuestas. Universidad Rey Juan Carlos. Centros de Estudio Iberoamérica (CEI). Madrid, España, 29 de mayo de 2007.
- Altmann Borbón, Josette (2007) *Desafíos de la Integración Centroamericana. Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- Altmann Borbón, Josette, Rojas Aravena, Francisco y Beirute, Tatiana (2010) “Europa-América Latina y el Caribe: ¿bilateralidad vs. birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico.” Documento preparado para el 11° Foro Biarritz. Madrid, España, 4-5 de noviembre de 2010.
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina /Siglo XXI, Madrid, España.
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. (2008) *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-

Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador / Fundación Carolina, Quito, Ecuador.

Álvarez, Gonzalo y Fuentes, Claudio (2009) *Statu Quo: Paradigmas tradicionales de seguridad en América Latina*. Documento Preparado para la Reunión de RESDAL “La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina”. Bolivia, julio 2009.

Álvarez, Sonia, Dagnino, Evelina, Escobar, Arturo. Eds. (1998) *Cultures of politics/ politics of culture*. Westview Press, Boulder, Estados Unidos.

Álvarez Marín, Andrea (2009) “FLACSO: Segundo mejor centro de estudio de América Latina”. En: *Revista Poder*, marzo 2009. San José, Costa Rica, pp. 40-41.

Ardila, Martha, Carvajal, Leonardo, Garay, Javier y Marín, Margarita (2008) *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Arditi, Benjamin (2005) “El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal”. En: Arditi, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España, pp. 219-249.

Arditi, Benjamin (2004) “Trayectoria y potencial político de la idea de la sociedad civil”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Año LXVI. No. 1, enero-marzo. UNAM, México DF, México.

Arias, Arturo. Ed. (2001) *The Rigoberta Menchú Controversy*. University of Minnesota Press, Minneapolis, Estados Unidos.

Arias B, Patricia (2007). “Seguridad Ciudadana, una visión de la zona sudamericana”. Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador, octubre, 2007.

Arias Sánchez, Oscar (2008) “Ojo por ojo y el mundo acabará ciego”. Discurso Seminario sobre violencia y armas de fuego. San José, Costa Rica, 20 de febrero de 2008.

Asociación Estudios para el Futuro (2007) *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad*. 5 informes – tomos. Instituto Centroamericano de la Gobernabilidad, San José, Costa Rica.

Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) (2009) *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas* (Revista electrónica). Año 1. No. 2, número especial sobre pensamiento social latinoamericano.

- Assies, Willem y Gundermann, Hans. Eds. (2007) *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. Línea Editorial IIAM, San Pedro de Atacama, Chile.
- Assies, Willem, van der Haar, Gemma y Hoekema, André. Eds. (1999) *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán, Zamora, México.
- Avritzer, Leonardo (2007) “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. En: *DADOS, Revista de Ciências Sociais*. Vol. 50. No. 3. Río de Janeiro, Brasil, pp. 443 a 464.
- Avritzer, Leonardo (2005) “El ascenso del partido de los trabajadores en el Brasil”. En: Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia, pp. 67-96.
- Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, Oxford, Inglaterra.
- Avritzer, Leonardo (1999) “El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional”. En: Olvera, Alberto. Coord. *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México DF, México, pp. 133-157.
- Ayo, Diego (2008) “¿De la democracia del rodillo partidario a la democracia del rodillo indígena?” En: *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-ILDIS, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org
- Ayo, Diego (1999) *Los desafíos de la participación popular*. Cebem, La Paz, Bolivia.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007) *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. BID, Washington DC, Estados Unidos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / IDEA Internacional / Organización de los Estados Americanos (OEA) (2004) *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Diego Achard y Luis E. González. ABC Ediciones del Sur, San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (2006). *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. Banco Mundial, Washington D.C, Estados Unidos.
- Barrios Suvelza, Franz (2005) *El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales*. El Juguete Rabioso, La Paz, Bolivia.

-
- Basave Benítez, Agustín (1991) *México mestizo*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México.
- Bello, Álvaro (2004) *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. CEPAL, Santiago, Chile.
- Benda, Julien (1927) *La traición de los intelectuales*. s.e. s. l.
- Benítez, Raúl (2010) *México 2010, La Seguridad en la Encrucijada*. Documentos sobre gobernabilidad y convivencia democrática. FLACSO/AECID, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org
- Benítez Manaut, Raúl y Sánchez, Georgina (2008) “Las fronteras de México y el crimen organizado.” En: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. FLACSO/ Catalonia/ Open Society Institute, Santiago, Chile.
- Betancourt, Andrea (2007) “¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?”. En: *Ciudad Segura* N° 18. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, p. 1.
- Binetti, Carlo y Carrillo, Fernando (2004) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Unión Europea / Institut Internacional de Governabilitat / Red Gob, Washington DC, Estados Unidos.
- Blackburn, James (2003) “Un análisis de la planificación municipal participativa en Sucre”. En: *Nuevos Actores Sociales* (II). PNUD/ Plural, La Paz, Bolivia.
- Bobbio, Norberto (1984) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México.
- Bodemer, K. (2007) “Democracia representativa, cohesión social y gobernabilidad en América Latina en un contexto globalizado”. En: Bodemer K. y Carrillo F. *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. Plural Editores, Bolivia.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1981) *Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. Nueva Imagen, México.
- Bonifaz, Gustavo (2008) “¿De la exclusión a la segmentación?” En: *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-ILDIS, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org
- Bonilla, Adrián y Long, Guillaume (2010) “Un nuevo regionalismo sudamericano. Presentación del dossier.”. En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 38. Esce-

narios políticos y regionalismo en América Latina. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, setiembre, pp. 23-28.

Bonilla, Adrián (2010) “Integración y defensa.” Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010.

Bonilla, Adrián. Ed. (2002) *Orfeo en el Infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador.

Bonilla, Heraclio (2008) “La metodología histórica y las ciencias sociales”. En: Cadená Inostroza, Cecilia. Comp. *XX años de ciencias sociales*. Memoria del coloquio internacional, el Colegio Mexiquense, México.

Borón, Atilio et al. Comp. (2006) *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Borón, Atilio, Gambina, Julio, Rajland, Beatriz y Campione, Daniel. Comp. (2005) *Pensamiento y acción por el socialismo. América Latina en el siglo XXI*. Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP), Buenos Aires, Argentina. Disponible en: Imperialismo hoy: novedades, desafíos, respuestas

Botto, Mercedes (2007) “La incidencia del conocimiento en la formulación de la política comercial”. En: Botto, Mercedes. Comp. *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Prometeo, Buenos Aires, Argentina, pp. 25-48.

Botto, Mercedes y Tussie, Diana (2002) *Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil*. Siglo XXI Editores y Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

Brecht, Bertolt (2006) *Galileo Galilei*. Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina.

Breslin, Shaun, Higgott, Richard y Rosamund, Ben (2002) “Regions in Comparative Perspective.” En: Breslin, Shaun, Hughes, Christopher, Phillips, Nicola y Rosamond, Ben. Eds. *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*. Routledge, Londres, Inglaterra.

Briceño Ruíz, José (2010) “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional.” En: *Revista Nueva Sociedad* No. 228. Buenos Aires, Argentina, julio-agosto 2010, pp. 44-59. Disponible en: www.nuso.org

-
- Briceño Ruíz, José (2008) “La Unión Europea y América Latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA.” En: Jaramillo, Grace. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Briceño Ruiz, José y Linares, Rosalía (2005) “Más allá del chavismo y la oposición: Venezuela en el proceso del ALCA y la propuesta del ALBA”. En: *GEOEN-SEÑANZA. Revista Venezolana de Geografía y su Enseñanza*. Volumen 9 – 2004 (1). Editorial Futuro C.A., Venezuela.
- Briceño Ruiz, José (2003) *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes. Ediciones del Vicerrectorado Académico, Venezuela.
- Briceño Ruiz, José y Bustamante, Ana Marleny. Comp. (2005) *El Área de Libre Comercio de las Américas: perspectivas desde Venezuela*. Universidad de los Andes y CEPI, Mérida, Colombia.
- Brunner, José Joaquín (1996) “Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento”. En: *Nueva Sociedad*. No. 146, noviembre-diciembre, Buenos Aires, Argentina, pp. 108 - 121.
- Burbano de Lara, Felipe. Comp. (2003) *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2006) *Tiempos de cambio: repensar América Latina*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador, El Salvador.
- Cabannes, Yves (2006) “Les budgets participatifs en Amérique Latine”. En: *Revue Mouvements*, No. 47/48, setiembre-diciembre. La Découverte, París, Francia, pp. 128-139.
- Calderón, Felipe (2010) *La Lucha por la Seguridad Pública*. Presidencia de México. Disponible en: www.presidencia.gob.mx
- Callon Michel, Lascoumes, Pierre y Barthe, Yannick (2001) *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Seuil, París, Francia.
- Campione, Daniel (2007) “La articulación entre socialismo y democracia. Una visita a Rosa Luxemburgo y Antonio Gramsci en el contexto latinoamericano”. En: Gambina, Julio C. y Estay, Jaime. Comp. *¿Hacia donde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*. Editorial FISyP, Buenos Aires, Argentina.
-

- Cano, Wilson (2008) "América Latina, ¿integracao virtuosa ou subordinada?" En: Jaramillo, Grace. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Cardona, Diego (2009) "El ABC de la UNASUR: doce preguntas y respuestas". Documento de trabajo, publicado en *FLACSO ANDES*. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/web/busca.php?c=483&elTab=tdebates&buscado=UNASUR>
- Carothers, Thomas (2002). "The End of the Transition Paradigm". En: *Journal of Democracy Volume 13, Number 1*. Johns Hopkins University Press. Baltimore Estados Unidos, pp. 5-21.
- Carranza, Julio, Gutiérrez, Luis y Monreal, Pedro (1996) *La reestructuración de la economía cubana, una propuesta para el debate*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Carrillo-Flórez, Fernando (2007) "Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso". En: *Pensamiento Iberoamericano*. No.0, Madrid, España, pp. 179-196.
- Carrión Fernando (2007) "Los costos de la violencia en Ecuador". En: *Ciudad Segura* N° 18. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, p. 1.
- Carrizo, Luis (2007) "Aportes al fortalecimiento de capacidades para la investigación social y su enlace en las políticas públicas". En: Carrizo, Luis. Ed. *Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*. CLAEH/CAF/UNESCO, Montevideo, Uruguay.
- Carrizo, Luis (2006) *Producción de conocimientos y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática*. Cuadernos del CLAEH, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay.
- Casas, Ángel M. (2005) *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. ETEA/ Institución Universitaria de la Compañía de Jesús/ Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador/ Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.
- Casaús Arzú, Marta et al. (2006) *Diagnóstico del racismo en Guatemala*. Vice-presidencia de la República, Guatemala.
- Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón. Eds. (2007) *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Bogota, Colombia.

-
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- Chakravorty Spivak, Gayatri (1988) "Can the Subaltern Speak?" En: Nelson, Cary y Grossberg, Lawrence. Eds. *Marxism and the Interpretation of Culture*. Macmillan, Londres, Inglaterra.
- Chaves, Carlos Alberto (2010) "La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR." En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 38. Escenarios políticos y regionalismo en América Latina. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, setiembre, pp. 29-40.
- Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin (2004) *La izquierda en la ciudad*. Icaria, Barcelona, España.
- Chávez, Hugo (2003) *Venezuela frente al ALCA: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Principios rectores del ALBA. De la integración neoliberal a la alternativa bolivariana para América Latina*. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- Chenaut, Victoria y Sierra, María Teresa. Coords. (1995) *Pueblos indígenas ante el derecho*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México DF, México.
- Cimadamore, Alberto (2010) "Social Science capacity-building in Latin America". En: *World Social Science Report 2010. Knowledge Divides*. UNESCO/ International Social Science Council (ISSC), París, Francia.
- Cimadamore, Alberto (2010) "Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)". En: *World Social Science Report 2010. Knowledge Divides*. UNESCO/ International Social Science Council (ISSC), París, Francia.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew (1992) *Civil society and political theory*. MIT Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Cohen, Joshua y Rogers, Joel. Eds. (1998) *Associations and Democracy*. The Real Utopias Project Vol 1. Verso, Londres, Inglaterra.
- Combellas, Ricardo (2009) "La Venezuela de la V República: La reforma política y sus implicaciones institucionales." Papel de trabajo del proyecto "Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina". Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (en prensa).

- Comisión de Seguridad Humana (2003) *Seguridad Humana - ¡Ahora!* Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- CEPAL (2010) *El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- CEPAL (2010) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- CEPAL (2009) *Panorama social de América Latina 2009*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- CEPAL (2009) *Estudio económico de América Latina 2008-2009*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- CEPAL (2008) *Panorama social de América Latina 2008*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- CEPAL (2007) *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.cl
- CEPAL (2006) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- CEPAL (2005) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia /Open Society Institute/ Viva Río/ Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, s. l. Disponible en: http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf
- Consani, Roberto, Sepúlveda, Alberto y Zeraoui, Zidane. Comps. (2007) *Transitando los inicios del siglo XXI: las relaciones internacionales de Argentina, Chile, México*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- Contreras, Sheila Marie (2008) *Blood Lines. Myth, Indigenism and Chicana/o Literature*. University of Texas Press, Estados Unidos.

-
- Cordero, Carlos (2007) “Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente”. En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org
- Córdova, José Ángel y Hernández, Mauricio (2009) “La epidemia de influenza humana AH1N1 en México: acciones y lecciones”. En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 9. No. 3. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF, México, pp. 62-70.
- Cornejo, Romer y Navarro García, Abraham (2010) “China y América Latina: recursos, mercados y poder global.” En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 228. Buenos Aires, Argentina, julio-agosto, pp. 79-99. Disponible en: www.nuso.org
- Corporación Latinobarómetro (2009) *Informe Latinobarómetro 2009*. Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile. Disponible en: www.latinobarometro.org
- Corporación Latinobarómetro (2008) *Informe Latinobarómetro 2008*. Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile. Disponible en: www.latinobarometro.org
- Correa Flores, Rafael. Comp. (2005) *CONSTRUYENDO EL ALBA*. “Nuestro Norte es el Sur”. Ediciones del 40° Aniversario del Parlamento Latinoamericano. Secretaría General, Caracas, Venezuela.
- Costa Rica, Ministerio de Justicia (2007) *Un país sin miedo. Plan Nacional de Prevención de la violencia y promoción de la paz social 2007-2010*. San José, Costa Rica.
- Crozier, Michael, Huntington, Samuel P y Watanuki, Joji (1975) *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, Estados Unidos.
- Cuevas Perus, Marcos (2006) *Violencia en América Latina y el Caribe: contextos y orígenes culturales*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México DF, México.
- Cunnill Grau, Nuria (1999) “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública? Retos de las reformas de segunda generación”. En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 160, marzo-abril. FES, Caracas, Venezuela, pp. 67-88.
- Da Silva Telles, Vera (1999) *Direitos sociais. A final do que se trata?* UFMG, Minas Gerais, Brasil.
- Dagnino, Evelina (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra/Unicamp, Campinas, Brasil.
-

- Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. FCE/Ciecas, Universidad Veracruzana, México.
- De la Cadena, Marisol. Ed. (2006) *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Envión, Colombia.
- De Lombaerde, Philippe, Kochi, Shigeru y Briceño Ruiz, José. Eds. (2008) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Fundación Carolina /Siglo XXI, Madrid, España.
- De Piero, Sergio (2005) *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- De Sousa Santos, Boaventura (2008) *Pensar el Estado y la Sociedad: Desafíos Actuales*. CLACSO, La Paz, Bolivia.
- Delors, Jacques et al. (1996) *La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. UNESCO, París, Francia.
- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo. Ed. (2005) *Assessing the quality of democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos.
- Díaz, Efraín (2009) “Seguridad y crisis alimentaria”. En: *Revista Centroamericana de Economía*. II Época, Año 14, No. 72. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, Julio/2008-Marzo/2009, pp. 53-57.
- Díaz Polanco, Héctor (1991) *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo Veintiuno Editores, México DF, México.
- Dieterich Steffan, Heinz (s.f.) *El Socialismo del Siglo XXI*. Disponible en: www.rebellion.org/libroslibres.htm
- Dietz, Günther y Mateos Cortés, Laura Seline (2008) “El discurso intercultural ante el paradigma de la diversidad: estructuraciones subyacentes y migraciones discursivas del multiculturalismo contemporáneo”. En: Bastos, Santiago. Comp. *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*, FLACSO, Guatemala.
- Domínguez, Jorge (2010) “The changes in the International system during the 2000s”. En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos, pp. 1-16.
- Dos Santos, Theotonio (1970) *Dependencia económica y cambio revolucionario en América Latina*. Nueva Izquierda, Caracas, Venezuela.

-
- Dos Santos, Theotonio (1968) *El nuevo carácter de la dependencia*. Cuaderno No. 10. Centro de Estudios Socioeconómicos, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Echeverría, Javier (1989) *El Círculo de Viena. Introducción a la Metodología de la Ciencia*. Barcanova, Barcelona, España.
- Eguizábal, Cristina (2010) "The United States and Central America since 2000. Free trade and Diaspora Diplomacy." En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos, pp. 64-82.
- Eizenstat, Stuart, Porter, John Edward y Weinstein, Jeremy. (2005) "La reconstrucción de estados débiles". En: *Foreign Affairs en Español* Vol. 5. No. 2. ITAM, México DF, México.
- Ellner, Steve (2008) *Rethinking Venezuelan Politics*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Estados Unidos y Londres, Inglaterra.
- Engelman, Ana y Zapata, Laura (2002) "Los analistas simbólicos: el poder de los saberes expertos". s.e. Buenos Aires, Argentina.
- Escobar, Arturo (2005) *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, Colombia.
- Espina Prieto, Mayra (2007) "Los Estudios de Pobreza y el Diseño de Políticas Sociales. Límites y Retos Actuales". Material preparado para la Escuela de Verano del Programa MOST, UNESCO, Montevideo, Uruguay.
- Espina Prieto, Mayra (2006) "Complejidad y Pensamiento Social". En: Carrizo, Luis y Gallicchio, Enrique. Eds. *Desarrollo Local y Gobernanza, Enfoques Transdisciplinarios*. Ediciones UNESCO-MOST, Montevideo, Uruguay.
- Esquit, Edgar (2008) "Disciplinando al subalterno. Vínculos de violencia y de gobierno en Guatemala". En: Bastos, Santiago. Comp. *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*. FLACSO, Guatemala, pp. 123-147.
- Estevadeordal, Antonio, Suominen, Kati, et.al. (2009) *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas. Special Report on Integration and Trade*. BID, Nueva York, Estados Unidos.
- Exeni, José (2007) "Democracia pactada". En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

- Fernández Buey, Francisco (2005) "Sartre y la política". Gramsci e o Brasil, Brasil. Disponible en: http://www.acesa.com/gramsci/?page=quem_somos
- Filmus, D. (1989) "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión". En: *Revista Mexicana de Sociología*. No. 113. México.
- FLACSO-Secretaría General (2010) *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010*. FLACSO/IPSOS/AECID, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: ALBA. Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: Asociación de Estados del Caribe (AEC). Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: Grupo de Río. Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: Plan Puebla Panamá. Cuadernos de Integración en América Latina*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General (2007) *Dossier: El viaje del Presidente Hugo Chávez a América Latina*. Proyecto América Latina ante la Segunda Administración Bush. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. 1 CD.
- FLACSO/ CEPAL/ Fundación Carolina (2006) *América Latina: algunos indicadores económicos, sociales y políticos*. Publicado para el Seminario Internacional: Paradojas de la Integración en América Latina. Santiago, Chile, diciembre 2006.
- Flores Galindo, Alberto (1986) *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*. Casa de las Américas, La Habana, Cuba.

-
- Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) (2008) “La democracia y los derechos humanos”. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/democracyday/2008/pdf/DEMOCRACIAYDERECHOSHUMANOS-DEFINITIVO.pdf>
- Fondo para la Paz y Carnegie Endowment for International Peace (2010) “Índice de Estados Fallidos” En: *Foreign Policy en Español*, agosto-septiembre.
- Freres, Christian y Sanahuja, José A. Coords. (2006) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Icaria Editorial, S.A. Barcelona, España.
- FRIDE (2007) *El crimen organizado, el estado y la democracia. Los casos de América Central y el Caribe*. FRIDE, España. Disponible en: www.fride.org
- Frühling, Pierre (2008) “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica”. En: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Crimen Organizado en América Latina*. Catalonia/ FLACSO/Open Society Institute. Disponible en: www.flacso.org
- Frühling, Pierre, González, Miguel y Buvollen, Hans Setter (2007) *Etnicidad y Nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. F&G Editores, Guatemala.
- Fuentes, Claudia y Rojas Aravena, Francisco (2005) *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. UNESCO/ FLACSO-Chile, Santiago, Chile.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B, Santiago, Chile.
- Fung, Archon y Olin Wright, Erick (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project. Verso Press, Londres, Inglaterra.
- Gálvez Valega, Arturo. Ed. (2007) *Relaciones Internacionales Aquí y Ahora*. Ediciones Uninorte, Baranquilla, Colombia.
- Gamarra, Eduardo (2005) “Antimaras Policies in El Salvador”. Original no publicado. Conferencia Internacional “Strategic opportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere.” Miami, Estados Unidos, 9-11 de marzo.

- Garcé, Adolfo (2009) “Estudio marco”. En: Mendizábal, Enrique y Sample, Kristen. *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Overseas Development Institute, Lima, Perú, pp. 21-56.
- García, María Elena (2008) *Desafíos de la interculturalidad. Educación, desarrollo e identidades indígenas en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.
- García Canclini, Néstor (1999) *La globalización imaginada*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- García Canclini, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo, México DF, México.
- García Canclini, Néstor (1989) *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Grijalbo, México DF, México.
- García Cebolla, Juan Carlos (2008) “El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe.” En: *ARI* 152/2008-24/11/2008. Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari152-2008
- García Colorado, Gabriel y Sandoval, Irma Eréndira. Coords. (2000) *Autonomía y derechos de los pueblos indígenas*. Instituto de Investigaciones Legislativas, México DF, México.
- García Linera, Álvaro, Gutiérrez, Raquel, et. al. (2001) *Tiempos de rebelión*. La Comuna/Muela del Diablo, La Paz, Bolivia.
- Garretón, Manuel Antonio (2000) *Política y Sociedad entre dos Épocas. Reflexiones sobre América Latina en el cambio de Siglo*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- Garretón, Manuel Antonio (2000b) *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- Garretón, Manuel Antonio. Coord. (1999) *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*. Convenio Andrés Bello, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Garretón, Manuel (1993) “Aprendizajes y gobernabilidad en la democratización chilena”. En: *Revista Nueva Sociedad* No. 128. Caracas, Venezuela.

-
- Garretón, Manuel Antonio y Newman, Edward. Coords. (2001) *Democracy in Latin América. (Re)Constructing Political Society*. United Nations University Press, Tokyo, Japón.
- Genro, Tarso (1999) *O futuro por armar. Democracia e Socialismo na era globalitária*. Vozes, Petrópolis, Brasil.
- Goldfrank, Benjamin (2006) “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso, cambio”. En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. No 2, pp. 3-28.
- González, Felipe. Edit. (2009) *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*. Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, España.
- González Casanova, Pablo (2006) “Colonialismo interno [una redefinición]”. En: Borón, Atilio et al. Comp. *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- González Casanova, Pablo (1963) “Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo”. En: *América Latina*. Revista del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales. Año VI. No. 3, julio-septiembre. Río de Janeiro, Brasil.
- González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos. Coords. (1996) *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. UNAM, México DF, México.
- Goveia, Luana (2008) “O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu papel na agenda do processo de integracao”. En: Jaramillo, Grace. Comp. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador / Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Gramsci, Antonio (1984) *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.
- Gratius, Susanne (2006) *La “Revolución” de Hugo Chávez: ¿proyecto de izquierdas o populismo histórico?* En: *Escenarios Alternativos*, N° 39, Año 3, marzo 2006.
- Guerra, José (2007) *El Socialismo del Siglo XXI en Venezuela: viabilidad y alternativa*. Serie Diálogo Democrático. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILIDIS), Caracas, Venezuela. En: www.ilides.org.ve
- Gutiérrez, Francisco, Wills, María Emma y Sánchez Gómez, Gonzalo. Coord. (2006) *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. IEPRI/ Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.
-

- Gutiérrez Chong, Natividad (2001) *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México DF, México.
- Gutiérrez Martínez, Daniel. Coord. (2006) *Multiculturalismo. Desafíos y perspectivas*. El Colegio de México/ Siglo XXI, México DF, México.
- Gutiérrez Martínez, Daniel y Balslev Clausen, Helene. Coords. (2008) *Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. El Colegio Mexiquense/ Siglo XXI, Zinacantepec, México.
- Harnecker, Marta (2001a) *Pensando el Segundo Foro Social Mundial*. Disponible en: <http://www.rebelion.org/hemeroteca/sociales/harnecker150701.htm>
- Harnecker, Marta (2001b) *América Latina. La Izquierda después de Seattle*. Surda ediciones, Santiago, Chile. También disponible en: http://www.nodo50.org/cuba-sigloXXI/politica/harnecker21_300402.pdf
- Harnecker, Marta y Fuentes, Federico (2008) *MAS-IPSP de Bolivia: instrumento político que surge de los movimientos sociales*. Entrevista colectiva con Santos Ramírez, Lino Villca, Isabel Ortega y Alejandro Colanzi. Entrevistas individuales a L. Zurita, Antonio Peredo, Ramiro Llanos y Rafael Puente. Disponible en: www.rebelion.org
- Hartwig, Matthias (2008) “Control constitucional: Condiciones de aplicabilidad para la nueva constitución.” En: “Desafíos y nuevos paradigmas constitucionales”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador, p. 52. Disponible en: www.ildis.org.ec
- Heras Gómez, Leticia (2004) “Cultura Política y democratización en América Latina”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. No. 103 – 104. Editorial de la Universidad de Costa Rica (EUCR), San José, Costa Rica.
- Heras Gómez, Leticia (2002) “Cultura Política: El estado del Arte Contemporáneo”. En: *Reflexión Política* Año 4 No 8. Centro de Estudios de la Universidad Autónoma de México (UNAM), México DF, México.
- Hernández Milián, Jairo y Lizano Picado, Ana Cristina. Eds. (2008) *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre comercio*. FLACSO-Secretaría General / Juricentro, San José, Costa Rica.
- Hernández Milián, Jairo y Lizano Picado, Ana Cristina. Eds. (2008) *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre migración*. FLACSO-Secretaría General / Juricentro, San José, Costa Rica.

-
- Hernández Milián, Jairo y Lizano Picado, Ana Cristina. Eds. (2008) *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre seguridad*. FLACSO-Secretaría General / Juricentro, San José, Costa Rica.
- Hernes, Gudmund (2008) "The Interface Between Social Research and Policy Making". *European Sociological Review*, 24 (2), pp. 257-265.
- Hinkelammert, Franz (1999) "Democracia, Estructura Económico-social y Formación de un Sentido Común Legitimador". En: *Ensayos*. Editorial Caminos, La Habana, Cuba.
- Hobsbawm, Eric (2003) *Años interesantes. Una vida en el siglo XX*. Editorial Crítica, Barcelona, España.
- Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Londres, Inglaterra.
- Hurrell, Andrew y Fawcett, Louise. Eds. (1996) *Regionalism in World politics: regional organization and International order*. Oxford University Press, Estados Unidos.
- Ibarra, Pedro y De la Peña, Alberto (2004) *De la confrontación militante a la cooperación pragmática*. Catarata, Madrid, España.
- IDEA Internacional (2000) *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*. IDEA Internacional/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral, México DF, México.
- ILDIS (2007) *Revista La Tendencia: Las izquierdas y la Constituyente-Programa Constitucional*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec
- Inoguchi, Takashi y Bacon, Paul (2003) "Governance, Democracy, Consolidation and the 'End of Transition'". En: *Japanese Journal of Political Science* 4 (2). Institute of Oriental Culture, University of Tokyo. Cambridge University Press, Inglaterra, pp. 169-190.
- Instituto de Estudios Indígenas (2003) *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*. Universidad de la Frontera, Santiago, Chile.
- Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) (2007) *Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007) *Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006 - 2010*. USAID/ ASDI/ IIDH / CAPEL, San José, Costa Rica.
-

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2000) *Diccionario Electoral*. 2ª edición, 2 volúmenes. Serie Elecciones y Democracia. IIDH – CAPEL, San José, Costa Rica.
- Jaramillo, Grace (2009) *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Jaramillo, Grace (2008) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric. Coords. (1996) *Construir la democracia. Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Johnson, Nevil (1991) *Los límites de la Ciencia Política*. Colección Semilla y Surco. Serie de Ciencia Política. Editorial TECNOS, Madrid, España.
- Kaldor, Mary (2003) “Has la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global”. En: Castells, Manuel y Serra, Narcís. Eds. (2003) *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/TusQuets Editores, Madrid, España, pp. 67 – 98.
- Kaldor, Mary (2001) *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*. Kriterion/TusQuets Editores, Madrid, España.
- Katz, Claudio (2004) *El Porvenir del Socialismo*. Ediciones Herramienta, Buenos Aires, Argentina.
- Keim, Weibke (2010) “The internationalization of Social Sciences: distortions, dominations and prospects.” En: *World Social Science Report 2010. Knowledge Divides*. UNESCO/ International Social Science Council (ISSC), París, Francia.
- Klein, Naomi (2010) *La doctrina del Shook. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós Bolsillo, Barcelona, España. (Publicación original *The Shook Doctrine*. Random House, Toronto, 2007).
- Kliksberg Bernardo (2007) *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre como enfrentarlas y mejorar la cohesión social*. F&G Editores. Guatemala.
- Koonings, Kees y Veenstra Sjoerd. (2007) *Exclusión social, actores armados y violencia urbana en Río de Janeiro*. En Foro Internacional. Vol XLVII, N° 3, julio-septiembre, pp. 616-636

-
- Kruijt, Dirk (2006) *América Latina: Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores*. Instituto Complutense de Relaciones Internacionales. Madrid, España, WP. 04/2006.
- Kurtzman, Joel (2009) "The low-carbon diet". En: *Foreign Affairs*. Vol. 88. No. 5. Nueva York, Estados Unidos, setiembre/octubre, pp. 114-122.
- Kymlicka, Will (1996) *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, Barcelona, España.
- Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Lander, Edgardo (2005) "Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela". En: Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia.
- Lander, Edgardo (2000) "Ciencias Sociales: Saberes Coloniales y Eurocéntricos". En: Lander, Edgardo. Comp. *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Lander, Edgardo (1997) "Las ciencias sociales en el atolladero. América Latina en tiempos posmodernos". En: *Nueva Sociedad*. No. 150, julio-agosto 1997, Buenos Aires, Argentina, pp. 19-23.
- Lardone, Martín (2007) *Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks en Argentina*. Universidad de Buenos Aires, V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Argentina.
- Lazarte, Jorge (2002) "Crisis de los partidos o crisis de la política". En: Foro del Desarrollo. *La fuerza de las ideas. Perspectivas y temas para el debate sobre la Bolivia del futuro*. Banco Mundial/ FES/ Ildis/ Instituto Prisma, La Paz, Bolivia.
- Leal Buitrago, Francisco (2009) "Política exterior de Colombia hacia Estados Unidos." En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Leal Buitrago, Francisco (2002) "La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría" Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia
- Lechner, Norbert (1999) "Las condiciones de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo". En: Filmus, D. Comp. *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. FLACSO/Eudeba, Buenos Aires, Argentina, pp.11-23.
-

- Lechner, Norbert (1997) "Intelectuales y política". En: Baca Olamendi, L. y Cisneros, I. *Los Intelectuales y los dilemas políticos del Siglo XX*. FLACSO-México y Triana Editores, México DF, México, pp. 33-35.
- Lissidini, Welp y Zovatto (2008) *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo, Buenos Aires, Argentina.
- López, Margarita (2005) *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Alfadil, Caracas, Venezuela.
- Loveman, Brian (1993) *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Estados Unidos.
- Loveman, Brian y Davies, Thomas (1997) *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Erd rev. ed. Wiimington, Del.: Scholarly resources.
- Luna, Matilde (2005) "Las redes de acción pública: ¿un nuevo circuito de la ciudadanía?" En: Arditi, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España, pp. 107-143.
- Luxemburgo, Rosa (1984) "Reforma y Revolución." En: *Obras Escogidas*. Vol. I. Editorial Pluma, Buenos Aires, Argentina.
- Luxemburgo, Rosa (1984) *Obras Escogidas*. Vol. II. Editorial Pluma, Buenos Aires, Argentina.
- Maihold, Günther (2010) "México-EU: How to deal with a wannabe leading power". En: Husar, Jörg, Maihold, Günther y Mair, Stefan. *Europe and new leading Powers. Towards partnership in strategic policy areas*. Nomos Editorial, Baden-Baden, Alemania, pp. 103-115.
- Malamud, Andrés (2008) "La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización". En: Jaramillo, Grace. Comp. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Malamud, Carlos (2007) *El MERCOSUR y Venezuela: la Cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana*. En: *ARI* N° 78/2007 -12/07/07. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, España. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- Malamud, Carlos (2006) *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional*. (1era Parte). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, España, 10 de mayo de 2006.

-
- Mansfield, Edward y Milner, Helen (1997) *The political economy of regionalism*. Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos.
- Mares, David (2003) “Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con las estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social”. En: Domínguez, Jorge. Ed. *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Universidad de Belgrano/FLACSO- Chile/ Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- Marini, Ruy Mauro (s.f.) *La sociología latinoamericana: origen y perspectivas*. Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación “Ponencia Sociología, 070894”.
- Martí i Puig, Salvador. Ed. (2007) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación CIDOB, Barcelona, España.
- Martín-Barbero, Jesús (1998) *De los medios a la mediaciones*. Convenio Andrés Bello, Bogota, Colombia.
- Martín Díaz, Emma y de la Obra Sierra, Sebastián (1998) *Repensando la ciudadanía*. Fundación El Monte, Sevilla, España.
- Mattiace, Shannan L., Hernández, Rosalva Aida y Rus, Jan. Eds. (2002) *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. CIESAS, México DF, México.
- Mayorga, Fernando (2009) “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política.” Pápel de trabajo del proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”. Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (en prensa).
- Mayorga, Fernando (2007) *Encrucijadas*. CESU-UMSS, La Paz, Bolivia.
- Mella Seguel, Eduardo (2007) *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- Mena, Carlos Eduardo (1989) *Toma de decisiones y políticas: algunas aplicaciones a la política exterior*. Colección Cuadernos del RIAL. Grupo Editor Latinoamericano GEL, Buenos Aires, Argentina.
- Mendizábal, Enrique (2009) “Introducción”. En: Mendizábal, Enrique y Sample, Kristen. *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Overseas Development Institute, Lima, Perú, pp. 1-14.
-

- Mendizábal, Enrique & Sample, Kristen (2009) “Epílogo”. En: Mendizábal, Enrique y Sample, Kristen. *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Overseas Development Institute, Lima, Perú, pp. 238-242.
- Metapolítica (2006) *La Muerte de la Ciencia Política*. Vol. 10, Núm. 49, septiembre – octubre 2006. Centro de Estudios de Política Comparada A. C./ Ediciones de Educación y Cultura S. C, México.
- Mignolo, Walter (2007) “El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto.” En: Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel. Eds. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia.
- Minteguiga, Analía y Ramírez, René (2007) “¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad”. En: *Ecuador Debate*, No. 70, abril, Ecuador, pp. 107-128.
- Monreal, Pedro y Carranza, Julio (2003) Los dilemas de la globalización en el Caribe, hacia una nueva estrategia de desarrollo para Cuba. Editorial Siglo XXI, México DF, México.
- Montoya Rojas, Rodrigo (1998) *Multiculturalidad y política: derechos indígenas, ciudadanos y humanos*. Sur, Lima, Perú.
- Montoya Rojas, Rodrigo (1992) *Al borde del naufragio (Democracia, violencia y problema étnico en el Perú)*. SUR, Casa de Estudios del Socialismo, Lima, Perú.
- Mora, Frank O. y Hey, Jeanne (2003) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield, Lanham, Estados Unidos.
- Moreno, Juan Carlos (2010) “Integración social”. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010.
- Morin, Edgar (1990) *Introducción al Pensamiento Complejo*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- Morin, Edgar (1962) *Autocrítica*. Editorial Kairos, París, Francia.
- Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político (Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical)*. Paidós, Barcelona, España.

-
- Moya, Sergio (2010) *Diagnóstico Investigativo del crimen organizado en la frontera Costa Rica-Panamá*. Documentos sobre gobernabilidad y convivencia democrática. FLA-CSO/AECID, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flasco.org
- Munck, Gerardo (2007) "Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges". En: Berg- Schlosser, Dirk. Ed. *Democratization. The State of the Art*. Segunda edición revisada y actualizada. Barbara Budrich Publishers, Stauffenbergst, Alemania, pp. 45-68.
- Munck, G. y Snyder R. (2005) "El pasado, presente y futuro de la política comparada. Entrevistas a Robert Dahl, Juan Linz, Adam Przeworski y David Laitin". En: *Política y Gobierno*. Vol. XII, Número 1. Primer semestre de 2005. CIDE, México, DF, México.
- Munck, Ronaldo (2003) "Neoliberalism, necessitarianism, and Alternatives in Latin America. There is no Alternative (TINA)?" En: *Third World Quarterly*. Vol. 24. No. 3, pp. 495-511.
- Muñoz, Francisco (2008) "Introducción". *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec
- Naciones Unidas y Banco Mundial (2007) *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*. ONU/BM, Washington DC, Estados Unidos.
- Nadelmann Ethan (2007) "Drogas". En: *Foreign Policy en español*, octubre-noviembre, pp.18-24. Disponible en: www.fp-es.org
- Nahón, Cecilia, Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín (2006) "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo." En: Beigel, Fernanda, Falero, Alfredo, et. al. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, pp. 217-286.
- Naim, Moisés (2006) *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debates, Barcelona, España.
- Naim, Moisés (2003) "The Five Wars of Globalization". En: *Revista Foreign Policy*, enero-febrero.
- Nájera Meixueiro, Gustavo (2003) *La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas: La experiencia de la cámara de diputados*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y Cámara de diputados de México, México DF, México.

- Nayllivis, Nathaly (2004) "Alternativa Bolivariana para las Américas: una propuesta histórico-política al ALCA". En: *Revista GEOENSEÑANZA*. Vol. 9-2004 (1). Universidad de Los Andes, Núcleo Táchira, San Cristóbal, Venezuela, pp. 57-73.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (2004) "Intelectuales y expertos". En: Neiburg, F. y Plotkin, M. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina, pp. 15-27.
- Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José. Comp. (2007) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Segunda Edición. IIDH/ Universidad de Heidelberg/ IDEA Internacional/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral/ Fondo de Cultura Económica, México DF, México.
- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos.
- Novaro, Marcos (2000) *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens Ediciones, Politeia, Buenos Aires, Argentina.
- Offe, Claus (1992) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema, Madrid, España.
- O'Donnell, Guillermo (2002) "Ilusiones sobre la consolidación". En: *Nueva Sociedad* 180-181, jul-ago / sep-oct 2002, Caracas, Venezuela. Disponible en: www.nuevasoc.org.ve.
- O'Donnell, Guillermo (1998) *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*. University of Notre Dame Press, Indiana, Estados Unidos.
- O'Donnell, Guillermo (1997) "Illusions about Consolidation". En: Diamond, Larry et al. Ed. *Consolidating the Third Wave Democracies, Themes and Perspectives*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Baltimore, Estados Unidos.
- Olin Wright, Erick (2006) "Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista". En: *New Left Review*, No. 41, noviembre-diciembre. Madrid, España, pp. 81-109.

-
- Oppenheimer, Andrés (2010) “Los carteles de la droga no mueren, se mudan”. En: *El Nuevo Herald*. 7 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/2010/03/07/669767/los-carteles-de-la-droga-no-mueren.html#ixzz0miD29ZSZ>
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2005) 59/154. *Cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas*. Asamblea General, Nueva York, Estados Unidos, 3 de febrero 2005.
- ONU (2004) *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y el cambio. 2 de diciembre de 2004. Disponible en: www.un.org/secureworld
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2004). *The economic dimension of interpersonal violence*. World Health Organization. Department of injuries and violence prevention, Ginebra, Suiza.
- Orozco, Manuel (2009) “Migración y remesas en los tiempos de recesión: Efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe”. Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.
- Ortiz, Renato (1998) *Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia.
- Ottaway, Marina (2002) *Promoting Democracy – the Next Phase*. Carnegie Endowment for Peace, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Pachano, Simón (2007) *La Trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. FLACSO-Ecuador, International IDEA, Ágora Democrática, NIMD, Quito, Ecuador.
- Pajuelo Teves, Ramón (2007) *Reinventando comunidades imaginadas*. Instituto de Estudios Peruanos y Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, Perú.
- Panfichi, Aldo. Coord. (2002) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. FCE, México DF, México.
- Patzí, Felix (2000) “Etnofagia estatal. Vaciamiento ideológico comunal y nuevos modos de dominación estatal: Análisis de la Ley de Participación Popular”. En: *Revista de Sociología*, Temas Sociales, No. 21. Umsa, La Paz, Bolivia, pp. 115-140.

- Peña, Félix (2006) *¿Desafinar en Viena?* Insumo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) de FLACSO/Argentina con el apoyo de IDRC (International Development Research Center), mayo 2006.
- Perea, Carlos Mario (2006) *Pandillas en México: Informe de Investigación*. ITAM, México DF, México.
- Pérez Brignoli, Héctor (2008) *Los 50 años de la FLACSO y el desarrollo de las Ciencias Sociales en América Latina*. FLACSO-Secretaría General/Juricentro, San José, Costa Rica.
- Pérez de Cuellar, Javier et al. (1995) *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre la Cultura y el Desarrollo*. UNESCO, París, Francia.
- Peters, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Editorial Gedisa S. A., Barcelona, España.
- Piazzze, Ada y Flaño, Nicolás. Ed. (2005) *Diálogo Social en América Latina. Un camino hacia la democracia ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., Estados Unidos.
- Pinilla, Carmen María. Ed. (2004) *José María Arguedas, textos esenciales*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, Perú.
- Pont, Raúl (2000) *Democracia, participación y ciudadanía*. Editorial Palmarinca, Porto Alegre, Brasil.
- Popper, Karl (1992) “Contra las grandes palabras (Against big words)”. En: Popper, Karl. *In search of better world. Lectures and essays from thirty years*. Routledge, Londres, Inglaterra.
- Portantiero, Juan Carlos (1999) “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización.” En: Hengstenberg, Peter et al. Eds. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. FES-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Portantiero, Juan Carlos (1989) *Perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina*. Universidad de Buenos Aires, Barcelona, España.
- Prats i Català, Joan (2001) “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. pp. 103-148.

-
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) *Armed Violence Threatens Progress on Millennium Development Goals*. Ginebra, Suiza, 12 de mayo de 2010. Disponible en: <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/may/armed-violence-threatens-progress-on-millennium-development-goals.en>
- PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. PNUD, San José, Costa Rica.
- PNUD (2009) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. PNUD, San José, Costa Rica.
- PNUD (2004) *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Quebecor World Perú S. A, Lima, Perú.
- PNUD (2003) *Thinking the Unthinkable*. UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava, Eslovaquia.
- PNUD (1997) *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD, México DF México.
- PNUD (1997) *¡Viva la Gente! La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica*. PNUD, San José, Costa Rica.
- PNUD-Costa Rica (2005) *Venciendo el Temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. PNUD, San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001) *Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica. TOMO I*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- Puig, Juan Carlos. Comp. (1984) *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Colección Cuadernos del RIAL (Vols. 1 y 2). Grupo Editor Latinoamericano GEL, Buenos Aires, Argentina.
- Puyana, Alicia. Coord. (2003) *La integración económica y la globalización, ¿nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?* Editorial Plaza y Valdés /FLACSO-México, México DF, México.
- Quijano, Aníbal (2007) “Colonialidad del poder y clasificación social.” En: Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel. Eds. *El giro decolonial. Reflexiones para*

una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia.

Quijano, Aníbal (2006) “El “movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina.” Disponible en: www.democraciasur.com.

Quijano, Anibal (2000) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En: Lander, Edgardo. Comp. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Quijano, Aníbal (1992) “Colonialidad y modernidad/racionalidad”. En: Bonilla, Heracio. Comp. *Los conquistados. 1492 y la población indígena de las Américas*. Libri Mundi, Tercer Mundo, Quito, Ecuador.

Rabotnikof, Nora (2008) “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”. En: *Iconos. Revista de ciencias sociales* No. 32, setiembre 2008, Quito, Ecuador, pp. 37-48.

Rabotnikof, Nora (2002) “Recordando sin ira: Memoria y melancolía en la relectura de Fanon.” En: *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 20.

Ramírez Gallegos, Franklin (2008a) “El difícil tiempo de los partidos políticos”. En: *La innovación de las izquierdas en América Latina*. ILDIS/FES, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

Ramírez Gallegos, Franklin (2008b) “Proceso constituyente y tránsito hegemónico.” En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

Ramírez Gallegos, Franklin (2007). “Posneoliberalismo y neodesarrollismo: ¿Las nuevas coordenadas de acción política en la izquierda latinoamericana?” En: *Revista La Tendencia*, No. 6. ILDIS, Quito, Ecuador, pp. 91-99.

Ramírez Gallegos, Franklin (2006) “Mucho más que dos izquierdas”. En: *Revista Nueva Sociedad* No. 205, septiembre-octubre. FES, Buenos Aires, pp. 30-44.

Ramírez Gallegos, Franklin (2005a) “Dispositifs délibératifs pour le développement en Equateur: le cas des municipalités indigènes”. En: Bacqué, Marie-Helene, Rey, Henri y Sintomer, Yves. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. La Découverte, París, Francia.

Ramírez Gallegos, Franklin (2005b) *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Taller El Colectivo-Abya Yala, Quito, Ecuador.

-
- Ramírez Gallegos, Franklin (2001) *La política del desarrollo local. Innovación institucional, actores locales y participación en dos cantones indígenas del Ecuador*. PGU-Ciudad, Quito, Ecuador.
- Rangel Bandeira, Antonio y Bourgois, Josephine (2006) *Armas de fuego ¿Protección? ¿O Riesgo?* Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en: www.parlametaryforum.org
- Raymond, Aron (1967) “Introducción”. En: Weber, Max. *El Político y el Científico*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Reich, Robert (1993) *El trabajo de las naciones*. Vergara, Buenos Aires, Argentina.
- RESDAL (2010) *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Open Society Institute/ RESDAL, Argentina.
- Rey, Juan Carlos (1990) “Problemas de la transición democrática y de la consolidación democrática en América Latina”. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. IIDH, s.l.
- Rial, Juan y Zovatto, Daniel. Ed. (1998) *Urnas y desencanto político. Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica.
- Rivarola Puntigliano, Andrés (2009) “El nacionalismo continentalista en Latinoamérica”. En: *ANALEs*. Nueva época No. 12. Bicentenario de la independencia latinoamericana (1810-2010): La perspectiva nórdica. School of Global Studies, Universidad de Göteborg, Göteborg, Suecia, pp. 165-197.
- Rivera Joya, Reina (2009) “Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y defensa Regionales” En: Mathieu, Hans y Rodríguez Arredondo, Paula. Eds. Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fescol, Bogotá, Colombia.
- Rodríguez, Juan Carlos y Lerner, Josh (2007) “¿Una nación de Democracia Participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela”. En: *Revista SIG*, No. 693, abril.
- Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. (2005) *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia.
- Rojas Aravena, Francisco (2010) “Unión Latinoamericana y Caribeña: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?”. En: *Foreign*
-

- Affairs Latinoamérica*. Vol. 10. No. 3. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF, México, pp. 24-31.
- Rojas Aravena, Francisco (2010) *Esquipulas III: Postconflicto: Retos Sociales, Económicos y de Seguridad*. Presentado en la Inauguración del Foro Internacional Esquipulas III. Guatemala, 2010.
- Rojas Aravena, Francisco (2009) *Crisis financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General de FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco (2009) “Diplomacia de Cumbres e integración regional.” En: Jarque, Carlos M; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Secretaría General Ibero-Americana (SEGIB), Madrid, España.
- Rojas Aravena, Francisco (2008) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación. IV Informe del Secretario General de la FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. También disponible en: www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco (2008) “FLACSO: Un sistema regional académico para América Latina y el Caribe. Programa de Trabajo, Secretaría General 2008-2012”. Presentado en el XXXI Consejo Superior y en la XVII Asamblea General Ordinaria de la FLACSO. Santiago, Chile, 23-27 de mayo de 2008.
- Rojas Aravena, Francisco (2008) “Riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. En: *Nueva Sociedad No. 213*. Buenos Aires, Argentina, enero-febrero 2008, pp. 36-49. Disponible en: www.nuso.org
- Rojas Aravena, Francisco (2007) “Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano”. En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. AECID/ Fundación Carolina. Disponible en: www.pensamientoiberoamericano.org
- Rojas Aravena, Francisco (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General de la FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco (2006) *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. II Informe del Secretario General de la FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org

-
- Rojas Aravena, Francisco (2005) “Los grandes retos a la gobernabilidad democrática: violencia, exclusión y populismo”. En: Malamud, Carlos y Isbell, Paul. Eds. *Anuario Elcano. América Latina 2004-2005*. Real Instituto Elcano. Ed Ariel, Madrid, España, pp. 129-163.
- Rojas Aravena, Francisco (2005) “Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes.” En: *Nueva Sociedad* No. 189. Buenos Aires, Argentina, julio-agosto, pp. 36-49. Disponible en: www.nuso.org
- Rojas Aravena, Francisco. Ed. (2003) *Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*. Nueva Serie. FLACSO-Chile, Santiago, Chile.
- Rojas Aravena, Francisco. Ed. (1994) *Gasto militar en América Latina: procesos de decisiones y actores claves*. Ediciones CINDE/FLACSO, Santiago, Chile.
- Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis Guillermo. Coords. (2006) *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*. FLACSO-Secretaría General / OBREAL/ Editorial Juricentro, San José, Costa Rica.
- Rojas Bolaños, M. (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO, San José, Costa Rica.
- Romero, Carlos A. y Corrales, Javier (2010) “Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009. A bridge in need of repairs.” En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos, pp. 218-246.
- Romero, Salvador (2007) “Reflexiones sobre democracia y elecciones en Bolivia.” En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org
- Romero Huayna, Jerónimo. (2007) *La globalización: una plataforma de exclusión de los pueblos indígenas*. Fondo Indígena, La Paz, Bolivia.
- Rosales, R. (2009) *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. Educatex -IIDH / CAPEL, San José, Costa Rica.
- Rotenberg, Robert. Ed. (2003) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. World Peace Foundation, Washington, DC, Estados Unidos
- Sader, Emir (2004) “Hegemonía y Contra-hegemonía.” En: Ceceña, Ana Esther. *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena2/Sader.rtf>

Sader, Emir (s.f.) “Notas sobre el pensamiento social latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”. Inédito.

Sáenz, Stella. Ed. Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio. Comp. (2007) *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org

Saint-Upéry, Marc (2007) *Le rêve de Bolívar. Les défis des gauches latinoaméricaines*. La Découverte, París, Francia.

Sanahuja, José Antonio (2010) “La Unión Europea y América Latina y el Caribe”. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010.

Sanahuja, José Antonio (2006) *¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* En: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)/ Fundación Carolina/ CASA DE AMÉRICA/ Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Recomendaciones para la Cumbre europeo-latinoamericana en Viena, 12 -13 de mayo de 2006.

Santos, Boaventura de Sousa (2008) *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. CLACSO-Plural Editores, Buenos Aires, Argentina.

Savenije, Wim, Beltrán, María Antonieta y CRUZ, José Miguel (2007) *Exclusión Social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*. FundaUngo / Woodrow Wilson Center, San Salvador, El Salvador.

Savenije, Wim y Beltrán, María Antonieta (s. f.) *La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión*. Original no publicado. FLACSO-El Salvador, San Salvador, El Salvador.

Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia No. 03. Primera edición, agosto 2004. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México DF, México.

Schedler, Andreas (1998) “What is Democratic Consolidation?” En: *Journal of Democracy* 2 (abril 1998). National Endowment for Democracy y Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos.

-
- Schmitter, Philippe (2005) "Un posible esbozo de una democracia post-liberal". En: Ardití, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España.
- Scott Palmer, David (1994) *The Shining Path of Peru*. Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (2009) *Estado de situación de la integración económica Centroamericana 2009*. SIECA, Guatemala. En: www.sieca.org
- SIECA. *Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica 33*. Situación Demográfica. Datos al 2005. En: www.sieca.org.gt
- Segovia, Alexander (2005) *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. Fundación Friedrich Ebert, América Central.
- Serbín, Andrés (2009) "Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales". Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf>
- Serbín, Andrés (s.f) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional." s.e. s.l.
- Serrano, Vladimir et al. (2005) *Panorámica del derecho indígena ecuatoriano*. Centro Ecuatoriano del Desarrollo de la Comunidad, Quito, Ecuador.
- Simbaña, Floresmilo (2008) "La plurinacionalidad en la nueva Constitución." En: "Introducción." *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador, p. 105. Disponible en: www.ildis.org.ec
- Sintomer, Yves y Grun, Marion (2002) *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*. La Découverte, París, Francia.
- Sistema de Integración Centroamericana (SICA)-CEPAL (2004) *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. Documento de síntesis. SG-SICA/ CEPAL, América Central, mayo 2004.
- Small Arms Survey (2004) *A Project of the Graduate Institute of International Studies*. Ginebra/ Oxford.
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000) "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship". Ponencia presentada en el

- seminario: Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Estados Unidos, 8-9 de mayo de 2000.
- Solís Rivera, Luis Guillermo. Coord. (2007). *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO/ AECID/ Casa América, San José, Costa Rica. Disponible en: www.flacso.org
- Solís Rivera, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. Eds. (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia/FLACSO/Open Society Institute, Santiago, Chile,
- Sorj, Bernardo y Schwartzman, Simón (2008) *Democracia y Actores del Conocimiento en América Latina*. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Plataforma Democrática. Río de Janeiro, Brasil.
- Sonntag, Heinz et. al. (2000) “Modernidad, desarrollo y modernización”. En: *Pensamiento Propio*, No 11. CRIES, Managua, enero-junio, pp. 3-30.
- Sonntag, Heinz (1994) “Las Vicisitudes del Desarrollo”. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No 140. UNESCO, París, Francia, pp. 265-284.
- Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo (2002) “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. En: Sousa Santos, Boaventura. Org. *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos. Vol. 1. Civilização Brasileira/Record, Río de Janeiro, Brasil.
- Stavenhagen, Rodolfo (2009) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos de los pueblos indígenas, UNAM, Facultad de Derecho, México DF, México.
- Stavenhagen, Rodolfo. (2008) “Los pueblos indígenas y sus derechos”. Informes temáticos del relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. UNESCO, México DF, México.
- Stavenhagen, Rodolfo (1997) “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL*, No. 62, agosto, Santiago, Chile, pp. 61-73.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988) *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. El Colegio de México/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México DF, México.

-
- Stavenhagen, Rodolfo (1984) "Los movimientos étnicos y el Estado nacional en América Latina". En: *Desarrollo Indoamericano*. Año XVIII. No. 81. Barranquilla, Colombia, pp. 19-26.
- Stavenhagen, Rodolfo (1963) "Clases, colonialismo y aculturación." En: *Revista América Latina*. Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales. Año 6. No. 4, octubre-diciembre, Río de Janeiro, Brasil, pp. 63-104.
- Stavenhagen, Rodolfo y Iturralde, Diego. Coords. (1990) *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. Instituto Indigenista Interamericano /Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México DF, México.
- Stiglitz, Joseph (2002) *El Malestar en la Globalización*. Editorial Taurus, Madrid, España.
- Stone, Diane (2006) "Public Policy Analysis and Think Tanks". En: Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. Eds. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. CRC Press, Boca Ratón, Florida, Estados Unidos, pp. 149-157.
- Stone, Diana y Denham, Andrew. Eds. (2004) *Think Tank Traditions*. Manchester University Press, Manchester, Inglaterra.
- Strobele-Gregor, Juliana (1999) "Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia". En: Hengstenberg, Peter et al. Eds. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. FES-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Sunkel, Oswaldo (1985) *América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta*. Colección Cuadernos del RIAL. Grupo Editor Latinoamericano GEL, Buenos Aires, Argentina.
- Svampa, Maristella (2006) "Movimientos sociales e izquierdas." En: *Revista Entre Voces*. No. 5. Quito, Ecuador, pp. 56-63.
- Svampa, Maristella, Bottaro, Lorena y Sola, Marian (2009) "La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes". En: Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta. Eds. *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales*. Biblos, Buenos Aires, Argentina, pp. 29-50.
- Taddei, Emilio y Scaone, José. Org. (2001) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
-

- Tanaka, Martín (2005) “Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional.” En: Sample, Kristen y Zovatto, Daniel. Eds. *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Idea Internacional, Lima, Perú.
- Tezanos Tortajada, José Félix. Coord. (1996) *La democracia post-liberal*. Fundación Sistema, España.
- Thedieck, Franz (2008) “Estado de Derecho y Estado Social: Claves de una nueva democracia”. En: “Desafíos y nuevos paradigmas constitucionales”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec
- Tickner, Arlene y Weaver, Ole (2009) *International Relations Scholarship around the globe*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos.
- Tickner, Arlene (2003) “Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between.” En: Mora, Frank O. y Hey, Jeanne A.K. Eds. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, Boulder, Estados Unidos.
- Tickner, Arlene (2002) *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Alfaomega/Uniandes/Cei/Ceso, Bogota, Colombia.
- Tomassini, L. (1993) *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Monografía No.9. Washington D.C., Estados Unidos
- Tomassini, Luciano (1984) *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- Torres-Rivas, Edelberto (2003) “Introducción”. En: Mendoza, Carlos y Torres Rivas, Edelberto. Eds. *Los linchamientos: ¿Barbarie o Justicia Popular?* FLACSO-Guatemala, Guatemala. Disponible en: www.nd.edu/~cmendoz1/datos/
- Torres-Rivas, Edelberto. Comp. (1998) “Democracia y Violencia Política”. En: *Cuaderno de Ciencias Sociales*. FLACSO, San José, Costa Rica.
- Torres-Rivas, Edelberto (1993) “América Latina, Gobernabilidad y Desarrollo”. En: *Revista Nueva Sociedad No.128*. Caracas, Venezuela.
- Tulchin, Joseph S., Manaus, Raúl Benitez y Rut Diamint. Eds. (2006) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo Libros/ Bononaie Libris, Buenos Aires, Argentina.

-
- Tussie, Diana y Trucco, Pablo. Eds. (2010) *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Tesco/ FLACSO/ LATN, Buenos Aires, Argentina.
- Tussie, Diana y Heidrich, Pablo (2006) *América Latina: ¿vuelta al pasado estatista proteccionista o a la senda de políticas de consenso democrático?* En: *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México DF, México, abril-junio 2006.
- UNODC (2010) *World Drug Report 2010*. Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.
- Uña, Gerardo, Cogliandro, Gisell y Labaqui, Juan (2004) *Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, Argentina.
- Urbinati, Nadia (2000) "Representation as advocacy: A Study of Democratic Deliberation". En: *Political Theory*. Vol. 28. No. 6, pp. 758-786.
- Van Berkel, Deborah y Jácome, Francine (2009) *Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Venezuela*. INVESP/Sinergia, Caracas, Venezuela.
- Varas, Augusto (1998) *La autonomía militar en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Vargas Llosa, Mario (1996) *La utopía arcaica: José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México.
- Vargas Velásquez, Alejo (2010) "Gobernabilidad y convivencia democrática: El caso Colombia." Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, FLACSO/AECID, San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad_y_Convivencia/Publicaciones/docs_nuevos/5_Alejo_Vargas.pdf
- Vargas Velásquez, Alejo y Pabón Ayala, Natalie (2008) "Gobernabilidad democrática y crimen organizado. Nuevas amenazas a la seguridad en Colombia". En: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. FLACSO/ Catalonia/ Open Society Institute, Santiago, Chile.
- Vega, Juan E. Coord. (1984) *Teoría y política en América Latina*. CIDE, México DF, México.
-

- Vega, Silvia (2008) "Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos". En: "Introducción." *Revista La Tendencia; Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec
- Velasco, Marcela (2009) Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia. Documento final del proyecto "Gobernabilidad democrática en la región andina: reformas políticas e institucionales y movimientos sociales", Colorado.
- Verdesoto, Luis (2008) "El régimen político en el proyecto de constitución." En: "Introducción." *Revista La Tendencia; Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec
- Vessuri, Hebe y Sonsiré López, María (2010) "Institutional aspects of the social sciences in Latin America." En: *World Social Science Report 2010. Knowledge Divides*. UNESCO/International Social Science Council (ISSC), París, Francia.
- Vilas, Carlos M (2001) "(In) justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo". En: *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM, México DF, México, pp. 131-160.
- Villasuso Estomba, Juan Manuel (2006) *El concepto de cohesión social*. En: Columna de opinión del periódico *La República*, San José, Costa Rica. 22 de septiembre de 2006.
- Von Beyme, Klaus (1994) *Teoría política del siglo XX: De la modernidad a la postmodernidad*. Alianza, Madrid, España y Merton K., Robert (1964) *Teoría y Estructura Sociales*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México.
- Von Bülow, Marisa (2009) "Atores nao-estatais e os Estudos Internacionais na América Latina: do casillero vacío às redes transnacionais." En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador / Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.
- Wagner, Peter (2007) "Public Policy, Social Science, and the State: An Historical Perspective". En: Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. Eds. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. CRC Press, Boca Ratón, Florida, Estados Unidos, pp. 149-157.
- Wallerstein, Immanuel (1999) *Impensar las ciencias sociales*. Siglo XXI, México DF, México.

-
- Wallerstein, Immanuel. Coord. (1995) *Abrir las Ciencias Sociales*. Comisión Gubelkian para la Reestructuración de las Ciencias Sociales. Siglo XXI, México DF, México.
- Walsh, Catherine (2007) *Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento "otro" desde la diferencia colonial*. En: Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón. Eds. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Bogota, Colombia.
- Weber, Max (1967) *El Político y el Científico*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Weffort, Francisco C. (1995) "La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina." En: Reyna, José Luis. Comp. *América Latina a fines de siglo*. Fondo de Cultura Económica, México DF, México, pp. 399-431.
- Whitehead, Laurence (2007) "Twenty-First Century Democratizations: Experience Versus Scholarship". En: Berg- Schlosser, Dirk ed. *Democratization. The State of the Art*. Segunda edición revisada y actualizada. Barbara Budrich Publishers, Stauffenbergst, Alemania.
- Winocur. et. al. (2002) *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. IFE/FLACSO/Porrúa, México.
- WOLA (2007) *Estado Cautivo. Crimen Organizado y Derechos humanos en América Latina*. Informe Especial. Washington.DC. Estados Unidos. Disponible en: www.wola.org
- Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2000) "Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)". En: *Revista Pena y Estado # 4*. INECIP y Editorial el Puerto, Buenos Aires, Argentina.
- Zabalgaitia, José Antonio (2010) "El Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad: la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños." Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México DF, México, 26-28 de mayo de 2010.
- Zambrano, Carlos Vladimir. Ed. (2002) *Etnopolíticas y racismo. Conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia, Bogota, Colombia.

Zamitz, Héctor (1994) “Ciencia Política e interdisciplina: una perspectiva del Estado latinoamericano. Entrevista con Marcos Kaplan”. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 176. mayo – agosto 1994. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF, México.

Zovatto, Daniel (2006) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. IDEA/ UNAM, México DF, México.

Zovatto, Daniel y Orozco J. (2008) *Reforma política y electoral en América Latina*. IDEA/ UNAM, México DF, México.

Prensa:

“Bolivia: la ONU deplora el aumento de linchamientos, 30 desde 2009”. En: *Infolatam*. 10 de junio de 2010. Disponible en: www.infolatam.com

“Brasil aprueba ingreso de Venezuela al Mercosur”. En: *El Universal*. 15 de diciembre de 2009. Disponible en: www.eluniversal.com

“Bush firma la “Iniciativa Mérida”. En: *BBC Mundo*. 30 de junio de 2008. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7482000/7482407.stm

“Chávez da ultimátum a MERCOSUR”. En: *BBC Mundo*. 3 de julio de 2007. Disponible en: www.bbc.co.uk.

“Denuncia de Comisión Contra Impunidad: Elites Guatemaltecas integran mafias del país”. En: *La Nación*, 13 de abril de 2010, p. 26 A. Disponible en: www.nacion.com

“Ecuador apoya el ALBA y fustiga al BM”. En: *Periódico El Universo*. 30 de abril de 2007. Disponible en: www.eluniverso.com.

Editorial del *Diario La Razón*. 14 de abril de 2006. Disponible en: www.la-razon.com.

“EE.UU. dice que quiere acercarse a MERCOSUR pero critica agenda de Venezuela”. En: *Periódico El Universal*. 12 de julio de 2007. Disponible en: www.eluniversal.com.

“El Plan Colombia, la Iniciativa Mérida y los recortes de Obama” En: *Infolatam*. 4 de febrero de 2010. Disponible en: www.infolatam.com

-
- “El pueblo decidirá si esta es una reforma de transición.” En: *El Nacional*. 25 de agosto, pp. 1-4.
- “En cuatro horas, Santos y Chávez ‘pasaron la página’ y lograron acuerdos concretos”. En: *El Tiempo*. 11 de agosto de 2010. Disponible en: www.eltiempo.com
- “Entérate Cronología de linchamientos en México”. En: *El Universal*. 11 de noviembre de 2008. Disponible en: www.eluniversal.com.mx
- Entrevista a Mario Molina. En: *Diario El Mundo*. 23 de junio de 2007. Disponible en: www.elmundo.es
- Entrevista al Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva En: *Diario El País*. 25 de mayo de 2006. Disponible en: www.elpais.com
- “Gobierno atribuye planificación de algunos linchamientos al crimen organizado”. En: *Noticias de Guatemala*. 9 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://noticias.com.gt/nacionales/20091209-gobierno-atribuye-planificacion-de-algunos-linchamientos-al-crimen-organizado.html>
- “Informe asegura que América Latina concentra el 66% de los secuestros del mundo”. En: Amnistía Internacional. 13 de mayo de 2010. Disponible en: www.amnistia.cl
- “La rebelión de la selva contra el neoliberalismo y por la humanidad (Proyecto de intertexto)” En: *Periódico la Jornada*, 2007.
- “La violencia del narcotráfico destroza comunidades, afirma Clinton” 24 de marzo de 2010. Disponible en: www.america.gov
- “México: 10% de policías federales despedidos” En: *BBC Mundo*. 30 de octubre de 2010. Disponible en: www.bbc.uk.co
- “México: las otras víctimas que destapó la masacre”. En: *BBC Mundo*. 26 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/mundo/>
- “México pierde liderazgo regional”. En: *Terra*. 25 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/982958/Mexico+pierde+liderazgo+internacional.htm>
- “Nace Unión Americana sin Estados Unidos”. En: Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Disponible en: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/imprimir.php?p=919>.
-

- “Presencia Activa de México en los Foros de Integración de América Latina y el Caribe”. En: Correo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín #56, México, 19 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/congreso/056/articulo00.htm>
- “Presidente Zelaya guarda silencio en controversia con Chávez”. En: *Diario La Prensa*. 26 de julio de 2007. Disponible en: www.laprensa.ah.com
- “Propone México la formalización de la Unión Latinoamericana y del Caribe”. En: Sala de Prensa del Gobierno Federal, México, 17 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=40958>
- “RSTV vuelve a emitir por cable en Venezuela”. En: *Periódico La Nación*. 17 de julio de 2007. Disponible en: www.nacion.com
- “Se amplía la Iniciativa Mérida a temas sociales, informa Clinton”. En: *La Jornada*. 24 de marzo de 2010. Disponible en: www.jornada.unam.mx
- “Seis presidentes y un gran problema”. En: *BBC Mundo*. 2 de agosto de 2008. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/>
- “Un 40% del territorio guatemalteco está controlado por carteles”. En: *La Prensa Libre*. 23 de agosto de 2010. Disponible en: www.prensallibre.com.gt

Documentos y resoluciones

- “Conversación con Jean Paul Sartre”. Cuestionario y transcripción de Jorge Semprún. Cuadernos Ruedo Ibérico. No 3. Paris, Francia, octubre- noviembre 1965.
- Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2002) *Declaración V Conferencia*. Santiago de Chile.
- Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (2010) *Declaración de la Cumbre de la Unidad*. Riviera Maya, México, 22-23 de febrero de 2010.
- Cumbre Regional sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación. *Plan de Acción*. Cartagena de Indias, Colombia, 1 de agosto de 2008; “Países que participaron en Cumbre Antidrogas impulsarán creación de observatorios nacionales de drogas”. 1 de agosto de 2008. Disponible en: www.presidencia.gov.co

I Conferencia de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (2008) *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*. México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008. Disponible en: www.oas.org

II Conferencia de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (2009) *Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública*. Santo Domingo, República Dominicana, 5 de noviembre de 2009. Disponible en: www.oas.org

Marx, Carlos (1872) Carta a Lacharte. Correspondencia sobre el Capital. 18 de marzo de 1872.

OEA. Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, 28 de octubre 2003. Disponible en: www.oas.org

OEA/Ser.F/II.25. *Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Washington DC, Estados Unidos, 17 de marzo de 2008.

Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) (1967). Disponible en: www.opanal.org

Páginas web:

Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), www.alianzabolivariana.org

Asociación de Estados del Caribe (AEC), www.acs-aec.org

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), www.aladi.org

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), www.iadb.org

Caribbean Community (CARICOM), www.caricom.org

Caribbean Community Secretariat Statistics, www.caricomstats.org

Centroamérica en Cifras 1980-2005, www.sieca.org.gt

Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), www.eclac.org

Comunidad Andina (CAN), www.comunidadandina.org

Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática de México (INEGI), www.inegi.gob.mx

Mercado Común del Sur (MERCOSUR), www.mercosur.org.uy

Organización de Estados Americanos (OEA), www.oas.org

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), www.otca.orb.br

Proyecto Mesoamérica, www.proyectomesoamerica.org

Red Latinoamérica de Comercio (LATN), www.latn.org.ar

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), www.sieca.org.gt

Sistema de Integración Centroamericana (SICA), www.sica.int

Transparencia internacional, www.transparency.org

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), www.pptunasur.com

Relación de autores

Gonzalo Abad Ortíz. Ecuatoriano. Secretario, Comisión Nacional Ecuatoriana de Cooperación con la UNESCO. Director, Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador. Director, Sección Investigaciones Sociales, Junta Nacional de Planificación del Ecuador. Director, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Ecuador. Consejero Regional de Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe, UNESCO. Representante de UNESCO en Venezuela y México. Consejero especial del Director General de la UNESCO. Investigador/asociado de Flacso/Ecuador. Profesor del Institut d'Études Politiques, Sciences Po, Paris.

Ileana Aguilar Olivares. Politóloga graduada por la Universidad de Costa Rica. Laboró como oficial de programas del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos durante el periodo 1993-2001. A partir de 2001 y hasta junio de 2010 se desempeñó como oficial de programas de IDEA Internacional en el programa de América Latina. Actualmente labora en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Josette Altmann. Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO. Cientista política e historiadora. De 1990 a 1991 realizó cursos sobre Economía del Desarrollo en la Universidad de Harvard. Profesora en la Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Pos Grado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica. Ha participado como consultora en programas de formación política con énfasis en análisis y propuestas de política social para el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). También ha dirigido proyectos relacionados con políticas públicas en el área social con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años 2000 hasta 2003, y con el gobierno de Costa Rica en

los años 1994 hasta 1998. Ha publicado y colaborado en diversos libros, es autora de numerosos artículos publicados en revistas profesionales y académicas en diferentes regiones del mundo, y en periódicos costarricenses. Entre sus últimas publicaciones están. Altmann Borbón, Josette (compiladora). *Cohesión Social y Políticas Sociales en Iberoamérica*. Serie FORO. FLACSO Sede Ecuador. Quito, Ecuador. 2009. Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (editores). *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador. 2008. Altmann, Josette. New Forms of Integration: ALBA Institution and Mechanisms. En: *Inter-American Cooperation at Crossroads*. Palgrave Macmillan, Macmillan Publishers Limited. Canada. En prensa.

Andrea Álvarez-Marín. Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Fue el primer promedio de la carrera de Historia en 2006 y 2007. Desde enero de 2009 trabaja como asistente de investigación en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es directora del grupo empresarial “Álvarez y Marín Corporación” desde 2004 y fundadora y miembro de la Junta Directiva de la Asociación para la potenciación del liderazgo y ascenso social (ALAS) desde 2008. Entre sus publicaciones están: Álvarez Marín, Andrea y Morales Rivera, Valeria. “Epidemias de los siglos XX y XXI: Representaciones y respuestas sociales ante la aparición del SIDA en Costa Rica (1980-2008)”. En: Número especial de la Revista Diálogos. Revista Electrónica de Historia, Universidad de Costa Rica, 2008; Álvarez Marín, Andrea. “El suicidio en la prensa de Costa Rica (1900-1950)”. En: Número especial de la Revista Diálogos. Revista Electrónica de Historia, Universidad de Costa Rica, 2010 y Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. “Seguridad humana. Un estado del arte.” En: Revista Temas. Cultura, ideología y sociedad, Cuba, octubre-diciembre 2010.

Tatiana Benavides Santos. Politóloga graduada por la Universidad de Costa Rica y la Universidad de París III. Profesora universitaria y consultora internacional en temas de democratización, gobernabilidad y sistemas políticos en América Latina. También se ha destacado como profesora y capacitadora de talleres en temas de seguridad, análisis y transformación de conflictos en diversos países del mundo.

Julio Carranza. Licenciado en Economía, Universidad de la Habana, 1981. Postgrado en Relaciones Económicas Internacionales, Centro de Investigaciones y

Docencia Económica, (CIDE) México 1987. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana, 1999. Investigador del Centro de Estudios sobre América, 1981-1996. Jefe del Departamento de América Central del Centro de Estudios sobre América, 1985-1989. Subdirector del Centro de Estudios sobre América, 1989-1996. Investigador y Profesor del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana, 1996-1998. Oficial Nacional de Programa en la Oficina Regional de Cultura de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1998-2004. Consejero Regional de Ciencias Sociales y Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO en el Caribe en la Oficina UNESCO/Kingston, 2004. Consejero Regional de la UNESCO para las Ciencias Sociales y Humanas en América Latina y el Caribe, del 2006 hasta la fecha en la Oficina UNESCO/Montevidео. Profesor Titular Adjunto de la Universidad de la Habana y del Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Miembro de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC). Miembro del Tribunal de Grados Científicos de Cuba para las Ciencias Económicas. Profesor invitado en diferentes universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Autor de artículos académicos y libros sobre América Latina, Cuba, Relaciones Internacionales, Cultura y Desarrollo, etc. En el 2003 recibió el Premio al Pensamiento Caribeño, otorgado por el Estado de Quintana Roo, México, con el auspicio de la UNESCO por el libro “Los Dilemas de la Globalización en el Caribe, hacia una nueva estrategia de desarrollo para Cuba” (Edit. Siglo XXI, México 2004).

Melisa Deciancio. Lic. en Ciencia Política, con orientación en Relaciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires. Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales en FLACSO, Argentina (tesis en curso) En 2009 obtuvo la Beca Fulbright para Jóvenes Líderes realizada en la Universidad de Massachusetts – Amherst. Actualmente es Secretaria académica del Área de Relaciones Internacionales, FLACSO/Argentina y profesora de Derecho de la integración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Sus temas de investigación se centran en la historia y desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales en la Argentina, y la participación argentina en el G-20. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: El G-20 como estrategia de política exterior para la Argentina, Documento del Observatorio del G-20, y “Argentina en su búsqueda por un lugar en el mundo” (con Diana Tussie), en Colección del Bicentenario. Vol. Argentina, por Mariano Plotkin (Comp.).

Francine Jácome. Antropóloga graduada en la Universidad Central de Venezuela con estudios de postgrado en Ciencias Políticas de la misma universidad. Entre 1979 y 1982 dictó clases en la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela) y entre 1986 y 1998 en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (Caracas, Venezuela). A partir de 1986 es investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y desde 2000 se desempeña como su Directora Ejecutiva. Ha estado a cargo de los proyectos “Seguimiento del Plan de Acción de Québec: Venezuela”, “Impactos de los cambios legales e institucionales sobre la sociedad civil en Venezuela” y “Democracia Activa-Red Ciudadana por el Cumplimiento Gubernamental de las Cumbres”. Formó parte del equipo que dirige el proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”, auspiciado por IDRC. Es coordinadora para Venezuela del proyecto de la Friedrich Ebert Stiftung “Programa de Cooperación en Seguridad Regional” y forma parte del Equipo Hemisférico que lleva adelante el proyecto “Participación Ciudadana en el Proceso de Cumbres de las Américas”. Es autora de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales así como de capítulos en volúmenes colectivos editados tanto en Venezuela como en el exterior. Su más reciente publicación es *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina* de la cual es co-editora.

Grace Jaramillo. Máster en Políticas Públicas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Pittsburgh. Diploma Superior en Políticas Públicas de América Latina por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la misma universidad. Profesora-investigadora de FLACSO-Ecuador y Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales. Sus principales temas de investigación son: Regionalismos en América del Sur, línea de trabajo en la que ha publicado “Integración: más allá del nuevo regionalismo” (2008); el capítulo Ecuador en “Estado y Nación en América del Sur”, de Diana Tussie y Pablo Trucco, eds. (2010), además de la línea en Cooperación Internacional para el Desarrollo, tema en el que colaboró en los procesos de planificación de política exterior en el Ecuador en 2006 y 2008. Ha publicado varios artículos sobre Política Exterior en revistas regionales e internacionales. Además, mantiene una columna semanal en *Diario El Comercio de Quito*, Ecuador.

Franklin Ramírez Gallegos. Sociólogo. Actualmente es Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Ecuador. Realizó estudios de post-graduación en Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Sociología Política en univer-

sidades de Brasil, España y Francia. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Antioquia (Colombia), en la Universidad Bartolomé de las Casas (Perú) y en la Universidad Lumière Lyon 2 (Francia). Sus líneas de investigación abarcan las relaciones entre movimientos sociales e instituciones políticas, las dinámicas de innovación participativa de los regímenes democráticos de los países andinos y los procesos de cambio político conducidos por los gobiernos de izquierdas en la región. Entre sus principales publicaciones cabe nombrar *Las vías de la emancipación. Conversaciones con Álvaro García Linera*, 2009, Ocean Books, (con P. Stefanoni y M. Svampa); *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*, 2008, Quito: ILDIS (Editor); *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*, 2005, Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD-Terranueva, Abya Yala; *La estampida migratoria ecuatoriana*, 2005, Quito: UNESCO-CIUDAD, (con J. Ramírez) así como diversos artículos en revistas académicas y políticas a nivel regional e internacional.

Francisco Rojas Aravena. Dr. en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y especialista en relaciones internacionales y seguridad pública. Ha sido el Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) desde 2004 y fue Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Laboró como profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica y en la Universidad de Stanford en el campus de Chile. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: *VI Informe del Secretario General. Confianza: base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe* (Costa Rica, en prensa, 2010); *V Informe del Secretario General. Crisis financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana* (Costa Rica, FLACSO-Secretaría General, 2009); en coedición con Luis Guillermo Solís, *Crimen organizado en América Latina y el Caribe* (Chile, FLACSO-Secretaría General / Catalonia, 2008); en coedición con Josette Altmann, *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración* (Quito, FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura/ Fundación Carolina, 2008); en coedición con Cynthia Arnson y Claudio Fuentes, *Energy and Development in South America: conflict and cooperation* (Washington, Woodrow Wilson Center, 2008) y con David Mares, *The United States and Chile: coming in from the cold* (New York, Routledge, 2001).

Rodolfo Stavenhagen. Profesor-investigador emérito de El Colegio de México, investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores; Ex Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Ex subdirector general de la UNESCO para las ciencias sociales; Fue: Director General de Culturas Populares de la S E P; Presidente del Fondo para el

Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; Presidente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Vice-presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; miembro del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; presidente fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Es autor de numerosos estudios y publicaciones sobre derechos humanos, pueblos indígenas, conflictos étnicos, sociedades agrarias, desarrollo social y rural.

Diana Tussie. Obtuvo su doctorado de la London School of Economics. En 1996 fue designada Distinguished Fulbright Scholar in International Relations para el 50a. Aniversario de la Comisión Fulbright y Miembro de la Comisión Directiva de la International Studies Association. Actualmente dirige el Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO/Argentina y la Red Latinoamericana de Comercio (LATN); Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora visitante de la Universidad de Oxford y Manchester. Fue miembro del Directorio de la Comisión Nacional de Comercio Exterior y Subsecretaria de Política Comercial Externa. **Miembro del Consejo Editorial de International Studies Quarterly, The World Economy, Global Governance, Latin American Politics and Society, Progress in Human Geography.** Entre sus últimas publicaciones se encuentran los siguientes libros: *Nación y Region* (2009); *El ALCA y las Cumbres de las Américas ¿Una nueva relación público-privada?* (2003); *Trade Negotiations in Latin America: Problems and Prospects* (2003).



El presente volumen es el primero de una serie de tres que son parte de los resultados de la Primera Fase del Proyecto Repensar América Latina, proyecto que en estrecha cooperación académica han coordinado FLACSO y la UNESCO. El Proyecto se inscribe en el programa internacional Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de la UNESCO, cuyo objetivo fundamental es contribuir a reforzar las relaciones entre ciencias sociales y políticas públicas en especial, aquellas que están relacionadas con la lucha contra la pobreza y con el desarrollo social.

Es en este marco que el proyecto “Repensar América Latina” se planteó desarrollar tanto una reflexión innovadora como una contribución a la visión necesaria para la conducción de los procesos de cambio contemporáneos que marcan la llamada “Primavera Latinoamericana”.

Interrogantes actuales, acordes con los procesos reales que vive la región, tales como el renovado rol del Estado como conductor del desarrollo, las características no clásicas del régimen democrático, el modelo “descolonizado” de sociedad y la construcción de sociedades multiculturales, el papel de las fuerzas armadas, los desafíos de la participación popular y de la inclusión social, el reto de la violencia y la seguridad ciudadana, la viabilidad de la integración regional, las relaciones internacionales en la mundialización, conforman una agenda compleja y necesaria ante la cual la academia tiene que readecuar su práctica de investigación.

El impacto deseado, apunta a provocar cambios cualitativos que impulsen decisiones acordes con una renovada visión, tanto en el seno de la comunidad académica como en la de los responsables políticos.

ISBN 978-92-9089-175-8

