



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Special and Differential Treatment in Trade Regimes:
A Comparative Analysis Between GATT, the WTO, the FTAA and COTONOU
MIGUEL CEARA-HATTON AND PÁVEL ISA-CONTRERAS

A ALCA e a arquitetura das relações hemisféricas nos governos Clinton e Bush
LUIS FERNANDO AYERBE

After Fast Track: Will the FTAA Become a Reality?
ROBERT WEBER

Contesting Free Trade: The Development of the Anti-FTAA Movement
GARY PREVOST

Estados Unidos y Centroamérica: La Agenda Bilateral
DANIEL MATUL

Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe: Una introducción
ANDRÉS SERBIN

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El

Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.



La COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES) es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 60 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

18

JULIO-DICIEMBRE 2003 / AÑO 8



Director: Andrés Serbin

Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Ana Bourse, Graciela Perillo

Diseño Gráfico: Laura Toso

Impresión: Grancharoff Impresores.

ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI-Universidad Nacional de Colombia)

Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies), Jamaica

Raúl Leis
Asociación Centro de Estudios y Acción social Panameño
(CEASPA), Panamá.

Pavel Isa-Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA),
República Dominicana.

Adalberto Ronda Varona
Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba.

Esta publicación se realiza con el generoso aporte de la Fundación Ford

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Apartado interno 82, Suc. 10. Recoleta (1410) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4812-7458

info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO

Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ)

Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(IIICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional
(CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDESES)
Tendencias

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPAGES)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)
Group Haïtien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos
(CELA - Universidad Nacional Autónoma de México)
Departamento de Estudios Ibericos y Latinoamericanos
(DEILA - Universidad de Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Nicaragua

Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas
(CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)
Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente
(CENAMB – Universidad Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana, Cuba
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina *
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), Cuba *
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Cuba *
Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en México)
Foro para la Transparencia , Argentina *
FUNSAL PRODESE, El Salvador *
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala *
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), Cuba
Red Sur Norte, Uruguay *
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), El Salvador *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia

* (en proceso de admisión)

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Clara Arenas

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), Guatemala

Jean Michel Blanquer

Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine (IHEAL), Université de la Sorbonne, París, Francia

Anthony Bryan

Dante B. Fascell Center
University of Miami, USA

Victor Bulmer-Thomas

Chatam House, UK

Sonia de Camargo

Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica (PUC),
Rio de Janeiro, Brasil

Rut Diamint

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan

Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal

Department of Sociology,
Temple University, USA

Eduardo Gamarra

Latin American and Caribbean Center,
Florida International University, USA

Norman Girvan

Association of Caribbean States (ACS)

Wolf Grabendorff

FESCOL

Alfredo Guerra-Borges

Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel

The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández

Revista Temas, Cuba

Richard Hillman

John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jácome

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Venezuela

Weine Karlsson

University of Stockholm, Sweden

David Lewis

Manchester Trade Ltd., USA

Fernando López Alves

Universidad de California, Santa Barbara,
USA

Gilbert Merkx

Duke University, USA

Gert Oostindie

Royal Institute of Linguistics and Anthropology,
The Netherlands

Carlos Quenan

IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris.
France

Laverne E. Ragster

University of the Virgin Islands, USA

Socorro Ramírez

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Carlos Sojo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica

Edelberto Torres Rivas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala

Daniel Van Eeuwen

CREALC, Université d'Aix-en-Provence.
France

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE),
Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Special and Differential Treatment in Trade Regimes:
A Comparative Analisys Between GATT, the WTO, the FTAA and COTONOU / 11
MIGUEL CEARA-HATTON AND PÁVEL ISA-CONTRERAS

A ALCA e a arquitetura das relações hemisféricas nos governos Clinton e Bush / 51
LUIS FERNANDO AYERBE

After Fast Track: Will the FTAA Become a Reality? / 91
ROBERT P. WEBER

Contesting Free Trade: The Development of the Anti-FTAA Movement / 113
GARY PREVOST

PERFILES & APORTES / PROFILES & CONTRIBUTIONS

Estados Unidos y Centroamérica: La Agenda Bilateral / 137
DANIEL MATUL

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe / 165
ANDRÉS SERBIN

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Cultura, Sociedad y Cooperación. Ensayos sobre la Sociedad Civil del Gran Caribe / 223
ARMANDO FERNÁNDEZ

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 227

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 237

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 243

En portada / Cover: Fragmento de Fernando Varela (República Dominicana). Título: Scetrum, 1996. Óleo sobre tela.

Mensaje del Director



Apreciad@s amig@s:

Los últimos años han puesto en evidencia una progresiva desaceleración tanto de los procesos regionales y subregionales de integración en América Latina y el Caribe como crecientes dificultades y obstáculos en los avances hacia la materialización del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estos procesos se han articulado, por un lado, con una creciente polarización entre la dinámica de liberalización comercial promovida por Estados Unidos en la región, y una reactivación, particularmente en el último año, del proceso del MERCOSUR, aunado a los esfuerzos de configurar una articulación entre este esquema regional y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Junto con esta polarización, que alinea en posiciones diversas a los países de la región, el proceso de atomización y fragmentación de América Latina y el Caribe se ha profundizado con los alineamientos surgidos en torno al apoyo o a las visiones y posiciones críticas frente a la invasión de Estados Unidos a Irak. Adicionalmente, se hace cada vez más evidente una dinámica centrífuga en los procesos de integración regional.

CRIES ha venido dando seguimiento, en el marco del mandato de promover la integración regional en función de un desarrollo sostenible, equitativo y sin exclusiones, y de impulsar la activa participación de la sociedad civil en estos procesos, a estos desarrollos a través de su programa del Observatorio de la Integración Regional que ha dado

lugar, desde el año 2000, a la publicación de tres Anuarios que reflejan este esfuerzo colectivo de investigación y seguimiento desde la perspectiva de la sociedad civil. Sin embargo, no siempre es factible incluir en estos Anuarios el gran caudal de investigaciones y aportes que se desarrollan en el marco de la red, particularmente cuando se enfocan en procesos externos a la región, razón por la cual hemos decidido dedicar este número de Pensamiento Propio al análisis de algunos procesos específicos vinculados a la integración regional y que impactan de manera particular su desarrollo.

Es en este marco que incluimos en este volumen una serie de análisis resultantes de diversos procesos de investigación que se vinculan con los proyectos y programas de CRIES.

En este sentido, en primer lugar, en la sección de Investigación y Análisis, hemos incluido cuatro artículos que, desde distintas perspectivas, dan cuenta de algunos procesos relevantes en la región. La sección se inicia con un exhaustivo trabajo de los investigadores dominicanos Miguel Ceara-Hatton y de Pável Isa-Contreras de CIECA comparando el GATT, la Organización Mundial de Comercio, el ALCA y los acuerdos de Cotonou con la Unión Europea sobre el tratamiento especial y diferencial en regímenes comerciales, especialmente relevante para los intereses de las pequeñas economías de la región del Gran Caribe. Este análisis es seguido por un artículo del investigador argentino-brasileño Luis Fernando Ayerbe de la Universidad Estadual Paulista (UNESP) sobre los cambios en la arquitectura hemisférica de las relaciones interamericanas y los avances del ALCA en el marco de las administraciones de los presidentes estadounidenses Bill Clinton y George W. Bush. Este trabajo es complementado por dos artículos de investigadores estadounidenses sobre dos aspectos generalmente postergados en el análisis de la dinámica del ALCA. Por un lado, un estudio de cómo los procesos políticos internos en EE.UU. pueden afectar el desarrollo del ALCA, preparado por el profesor Robert P. Weber de St. John´s University y, por otro, un análisis de los movimientos anti-ALCA que se han hecho particularmente influyentes y visibles en los últimos años, a cargo del profesor Gary Prevost, de la misma universidad estadounidense.

La sección Perfiles y Aportes se complementa con un aporte del investigador costarricense Daniel Matul, de FUNPADEM, sobre la agenda bilateral entre EE.UU. y Centroamérica en los últimos años que evidencia, una vez más, cómo las relaciones bilaterales tienden a impactar los procesos de integración regional.

Los análisis y estudios sobre la dinámica de la integración regional y del ALCA, se complementan, en la sección Documentos, con un trabajo que sirve de referencia para un ambicioso programa iniciado en julio de 2003 por CRIES, en conjunto con otras 16 iniciativas regionales a nivel global, sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos, en el marco del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), cuyo objetivo es generar posiciones y recomendaciones de la sociedad civil a las Naciones Unidas y a los organismos y gobiernos regionales. CRIES ha sido designada la coordinadora e iniciadora del proceso en América Latina y el Caribe y este documento ha constituido la base de los primeros aportes y debates conceptuales en torno a la construcción de la paz, la seguridad regional y la prevención de conflictos en una serie de talleres impulsados a nivel subregional (en Centroamérica, en los países andinos, en el Caribe y en América del Sur) en el marco de un programa de consulta, investigación e incidencia de tres años.

Como es habitual, estos aportes se complementan con reseñas e información sobre publicaciones recientes, básicamente provistas por los centros miembros de CRIES.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin

Visite
www.cries.org



El sitio en Internet de la
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y
Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos
y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a
su alcance desde cualquier parte del mundo.



Special and Differential Treatment in Trade Regimes: A Comparative Analisys Between GATT, the WTO, the FTAA and COTONOU¹

Miguel Ceara-Hatton²
Pável Isa-Contreras²

I. Introduction

A new global trade regime have been emerging since the early 1990s. This transformation has been severely changing not only the rules that regulate the insertion of developing countries to the world economy from which they heavily depend on, but also the domestic economic regimes. The new trade regime has been pushing for dramatic changes in the legal and institutional economic infrastructure, and have put most small developing countries in a very difficult position insofar as it finds

them with severe limitations to adapt, to take advantages of the opportunities, and to make the trade regime work and contribute to a development agenda. For many small developing countries the trade reform agenda appears extremely complex and overwhelming, it has been forcing undesired restructuring of the economic apparatuses, has seriously curtailed their ability to pursue development policies, and has not fulfilled the promises of higher rates of income growth, and a reduction in poverty incidence. On the contrary, the perception appears to be that the new regime, and more generally, the globalisation process, has exacerbated structural deficiencies, and worsen income distribution.

This paper argues that the development agenda has been removed from the trade reform agenda by virtue of significantly degrading Special and Differential Treatment (S&D) for small developing countries from the multilateral and regional trade regimes. Such degradation has taken place either by making S&D provisions non-mandatory or simply by limiting them to implementation on product-by-product and sector-by-sector bases. The paper provides a comparative analysis of S&D provisions in the World Trade Organization (WTO), the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) process, and the Economic Partnership Agreements (EPA) as delineated by the Cotonou Agreement (CU). It also discusses the implications of S&D provisions in selected sector of the Caribbean economies such as manufacturing, financial and health services, focussing on market access and intellectual property rights disciplines.

The second part examines the evolution of S&D provisions in GATT and the underlying development perspective. The third section discusses the transformation in the development and policies consensus and the implications for the multilateral trade and policy trade agenda. The fourth section discusses the changes in the multilateral trade regime and in the WTO, and the implications for developing countries. The fifth section describes the evolution of the debate with respect to small country size and the implications for development and trade policies. The sixth and seventh section provide an account of S&D provisions in the FTAA process, and its prospects under the EPAs. The final section reviews the commitments and implications of Caribbean countries in the WTO on market access for non-agricultural products, TRIPS and financial services, and discusses the scope of S&D provisions

II. Special and differential treatment in GATT

There has been three phases in the treatment of problems of developing countries in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT): the pre-Kennedy Round phase, the post-Kennedy Round phase, and the Enabling Clause phase (after the Tokyo Round).

2.1. *The Pre-Kennedy Round phase*

The initiative of special trade treatment for developing countries in a multilateral context was introduced as early as 1947 in the so-called Havana Charter, the founding agreement of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). During the first 15 years of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), the institution preceding the WTO, the treatment of problems and needs of developing countries was limited to Article XVIII. Essentially, that article allows developing countries to void their commitments, i.e. renegotiate their commitments with contracting parties or even withdraw concessions, in cases when: a) they want to establish an industry “with the purpose of raising the general standard of living of its people”, and b) they are experiencing Balance of Payments difficulties as they procure to expand their internal markets.

However, special and differential treatment (S&D) as a concept and as a trade principle is associated to the contributions of Raul Prebisch when he was Secretary General of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). In his report to the First UNCTAD Conference, Prebisch (1964) proposed S&D as a multilateral trade principle in a context where development was associated to industrialization and where protectionism predominated. From Prebisch's and UNCTAD's perspective, S&D was an integral part of the Import Substituting Industrialization (ISI) strategy, in which enhanced access to markets of developed countries by exports from developing countries, and protected markets for manufactures in developing countries were essential in order to industrialize and modernize. In other words, a key element for industrialization of developing countries was a multilateral trading system that, by recognizing the asymmetries between contracting parties, provide differential treatment in the form

of less stringent demands to and commitments by developing countries, as well as non-reciprocity.

That perspective crystallized in the set of agreements reached during the Kennedy Round of negotiations that began in 1962 and ended in 1967. However, even before the beginning of the Kennedy Round, there was a growing consensus on the idea of non-reciprocity from developing countries as a principle for trade agreements.

2.2. *The Post-Kennedy Round phase*

As a result of the Kennedy Round, Part IV was introduced which included three key articles, XXXVI, XXXVII, and XXXVIII.

Article XXXVI acknowledges the wide income disparities between developing and developed countries, the need to increase exports from the former in order to support the development efforts, and the need for concerted collective efforts to ensure “a rapid advance in the standards of living in these countries” by means of “a rapid and sustained expansion of the export earnings of the less-developed contracting parties”. Moreover, that article clearly stated non-reciprocity as a principle: “the developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties”.

Article XXXVII goes further to establish as a commitment of developed countries to reduce barriers to imports from less developed countries. In its first paragraph the article: “accord high priority to the reduction and elimination of barriers to products currently or potentially of particular export interest to less-developed contracting parties”, and commit developed countries to “refrain from introducing, or increasing the incidence of, customs duties or non-tariff import barriers on products currently or potentially of particular export interest to less-developed contracting parties”.

Finally, article XXXVIII called for a joint action to further the objectives of article XXXVI through international agreements and other means to increase exports from less developed economies. It also provided bases to create institutions to advance that agenda, such as the United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD), the GATT’s Trade and Development Committee, and the Centre for International Trade in 1964.

2.3. The Tokyo Round (1973-1979) and the Enabling Clause

The most important reform regarding the treatment to developing countries during the Tokyo Round was the introduction of the so-called Enabling Clause, formally entitled “Differential and More Favourable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries”. This clause formally resolved the contradictions between the Most Favoured Nation principle (Article I of the General Agreement) and differential treatment to developing countries by establishing that countries could provide differentiated and more favourable treatment to developing countries without extending that treatment to the rest of the signing parties (non-reciprocity).

Specifically, the clause referred to four areas, as laid out in Paragraph 2:

- tariff treatment by developed parties to developing ones;
- differential and more favourable treatment concerning non-tariff measures
- regional or global trade agreements among less developed countries aimed at reducing barriers to trade among themselves; and
- among developing countries, special treatment to least developed countries in the context of general and specific measures aimed at developing countries in general.

The Enabling Clause stated that developed countries not only shall not seek reciprocity for developing countries with respect to commitments on tariffs and non-tariffs barriers to trade but also that developing countries shall not be required, in the course of negotiations, to make contributions inconsistent with their development needs, whether they are financial or commercial.

Finally, the Enabling Clause also introduced for the first time the idea that developing countries are expected to gradually improve their capacity to make contributions or to negotiate concessions as their economic development progresses, and as their trade situation improves. In other words, developing countries are expected to begin reciprocating as they develop.

It has been within the framework provided by the Enabling Clause that several preferential trade agreements have been put into place such

as the Generalized System of Preferences (GSP), the Caribbean Basin Initiative, the Lomé Convention and the Cotonou Agreement, and the NAFTA Parity Act. It will also be the framework for the Everything But Arms (EBA) programs programmed to be in place in 2008 by which all Africa-Caribbean-Pacific countries (ACP, signatories of the Cotonou Agreement) will be able to export to the European Union free of duties.

2.4. Underlying development perspectives in GATT's S&D provisions

A clear underlying notion of the S&D provisions in GATT was that the international trade regime should provide unequal treatment to unequal parties, as indicated by the non-reciprocity principle introduced by Article XXXVI and the Enabling Clause. That notion implies an acknowledgement that international trade could in fact widen the income gap between developing and developed countries, and that such divergence tendency should be specifically addressed by the introduction and enforcement of differential treatment for developing countries.

In addition, from Article XVIII it can be inferred that both the need to promote the development of productive activities and the need to protect developing countries from external shocks (reduction of vulnerability) are legitimate objectives of trade policies, and that the multilateral trade regime should ensure that developing countries are able to implement specific measures to pursue those objectives. The associated development perspective is that policies towards productive sectors (industrial policies) and trade management rather than plain trade and integration to the world economy have a large responsibility in achieving development goals and reducing international divergence.

In this sense, S&D provisions under GATT sought to provide developing countries with room of maneuver to implement development policies while they look to ensure that markets of developed countries open to imports from developing economies. In other words, the specific form that S&D took under GATT was to discipline trade policies of developed countries towards developing economies, while providing relaxed trade policy standards to developing countries.

III. Good bye development, hello trade

By early 1980s, however, the crisis of the import substitution strategy coupled with the debt crisis, the persistence of macroeconomic instability with low income growth in developing economies, created an fertile environment for a crack in the then dominant development perspective, and the advance of neoclassical economics in both the interpretation of the economic crisis and the policy recommendations.

A strong critique of the Import Substituting Industrialization (ISI) strategy was developed, which emphasized the anti-export bias, the excessive protection to the infant industry, and the overall inefficiencies that the development policies entailed. As a result of the crisis of the model, the critique mentioned above, and the growing presence of the neoliberal thinking which underscored the virtues of the markets to allocate resources, in many developing countries the development model started been replaced under the sponsorship of the international financial institutions such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (WB), and the regional development banks such as the IADB. As a result, in the medium term., market driven resource allocation replaced state -led allocation, trade liberalization replaced protection, export orientation replaced import substitution, stabilization replace growth, and trade opening and full integration to the world's goods, services and financial markets (as opposed to managed trade and capital controls) were prescribed as the right medicine for rapid income growth and development.

The rise of neoclassical economics and the fall of development economics in the mainstream policy making happened in part as a result of and accompanied by a process of empowerment of financial and multinational capital vis-à-vis other sectors such as the local industrial and labour sectors (initially in developed countries but later also in developing countries), and the weakening of the type of social pact between labour, capital and the State that served as framework for the prevailing policies in the post-war period.

In line with those changes and consistent with the central role that trade liberalization is supposed to have in boosting efficiency gains,

exports, income and productivity, the objectives of the international trade regime and the global trade agenda were also changed:

- rather than widening the gap between rich and poor countries, international trade is a force of convergence;
- hence, trade liberalization rather than trade management is a key element in promoting investment, growth and innovation in competitive sectors;
- “picking winners” (sectors) and supporting sectoral development efforts is the wrong recipe;
- increasing market access should be the most important goal of international trade negotiations in order to ensure export growth in developing countries by opening the markets of developed countries, and to increase competition in domestic markets of developing economies, which would lead to a more efficient resource allocation and productivity gains;
- therefore, restricting the space of the State to implement discretionary trade policies should be a fundamental outcome of the rules of global trade.

This vision of an unambiguously positive role of international trade in development implied a profound transformation in the international trade regime, and has been a driving force of a change in the nature of so-called North-South trade agreements. The most important implications for developing countries has been that S&D has been degraded in both the international trade regime and in regional and plurilateral trade agreements, that trade agenda has been emptied from development content.

IV. The Uruguay Round/WTO or displacing development from the trade agenda

The Uruguay Round represented a dramatic change in both the multilateral trading system and the treatment of development issues in the trade agenda. With respect to the multilateral trading system, the results of the round meant the consolidation of the multilateral trading system by virtue of the following elements.

First, although it was not the largest increase in the number of contracting parties³, it was the single largest increase in the number of developing countries to become signatories (WTO members, from then on). That meant that GATT was not a club of mostly developed countries any more or a partial plurilateral trade agreement but a global multilateral agreement including the majority of countries.

Second, the scope of the commitments widened substantially going beyond the traditional trade aspects such as tariffs and non-tariff barriers (cross-border trade aspects) to include a large number of so-called “trade related issues” which were traditionally domestic matters subject to national sovereignty. Among those areas are policies related to trade of services, investment regimes, intellectual property rights, and subsidies. Hence, the commitments before the WTO became far-reaching, with serious implications to development policies.

Third, for the first time for developing countries, there were “hard” trade commitments, with specific targets in a number of areas such as tariffs to imports, export subsidies, and “tarification” of non-tariff barriers to imports.

Fourth, with the creation of the WTO as an institution responsible to enforce the trading rules agreed upon, the multilateral trading system became a complex set of binding agreements whose backbone is the mechanism of settlement of disputes with pre-established procedures to process claims. With the enhancement of that mechanism, the WTO in fact turned into an international tribunal on trade and trade-related issues.

In addition, the contracting parties agreed on a number of issues of the up most concern for developing countries. Some of them were related to market access to developed countries of critical products:

- an agreement was reached to progressively dismantle the Multifibre Agreement that has supported a highly restrictive trade regime of textiles dominated by import quotas, and gradually incorporating textiles to the WTO general framework;
- an agreement was reached to expand access to developed countries market of developing countries agricultural products by reducing domestic and export subsidies to agriculture in the former, and by replacing import quotas by equivalent tariffs which would be progressively reduced; and

- it was agreed that safeguard measures should be provisional and non-discriminatory, while other measures such as voluntary restrictions to exports were outlawed.

However, for the most part those agreement either on their own or by virtue of the way they have been operationalized have consistently undermined the ability of the multilateral trading system to support development efforts, and in many cases have actually curtailed those efforts by severely restricting government's room of manoeuvre or by reducing market access of developing countries exports in developed countries markets

In the case of the textile agreement, in very few tariff headings import quotas imposed by developed countries have been eliminated: 13 out of 750 in the US, 14 out of 219 in the EU, 29 out of 295 in Canada (Khor, 2001).

With respect to agricultural products, market access to the US and the EU remains highly restricted. In spite of the substantial reduction in non-tariff barriers, tariffs peaks, tariff progressions, specific tariffs, and contingent tariffs constitute insurmountable and non-transparent barriers to exports for developing countries. In addition, developed countries, specially the US, have increased the use of discriminatory tariffs by resorting to safeguard, antidumping and countervailing procedures (CEPAL, 2003; UNCTAD, 1998).

In addition, the mechanism of settlement dispute has become so costly and complicated that in fact its recourse has become prohibitive for small and poor developing countries, while it has become the mean through which developed countries enforce compliance.

In spite of that tendency, S&D survived the Uruguay Round and remained a principle of the multilateral trading system. However, its essence and the specific measures changed. From being associated to enhanced market access to the developed countries' markets, and to non-reciprocity in order to allow for development policy efforts, the centre of S&D changed to facilitate to the implementation of the WTO disciplines in developing countries by providing technical assistance and transition periods (Whalley, 1999)

In effect, the WTO has recognized that the majority of the S&D general and specific provisions are non-binding. The total number of S&D provisions are 155. Among those the WTO Secretariat has identified only 27 articles, paragraphs or parts of articles and paragraphs

which are mandatory, that is, “shall” is used instead of “should” (WTO, 2001a). The WTO has classified S&D provisions in six categories. The following table provides a list of the categories and the number of provisions for S&D in each. The mandatory articles concentrate on the first two types of provisions.

SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT PROVISIONS IN WTO

Types of provisions	Number of provisions
Provisions aimed at increasing the trade opportunities of developing country Members	14
Provisions under which WTO Members should safeguard the interests of developing country Members	50
Flexibility of commitments, of action, and use of policy instruments	33
Transitional time periods	19
Technical assistance	14
Provisions relating to least-developed country Members	24
Total	155

Source: Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions (September 21, 2001). WT/COMTD/W/77/Rev.1

In summary, from the perspective of many developing countries, the results of the Uruguay Round has been rather disappointing: market access to developed countries has not improved, the mechanism of dispute settlement has been used against them by developed countries to enforce WTO rules while they are unable to use them effectively, and special and differential treatment has been undermined and relegated to a list of well intended suggestions.

In essence, by diluting S&D provisions, it was implicitly assumed that:

- the level of development had no relationship with the level of rights and obligation under the multilateral trading system;
- the same policies could be applicable for countries at various levels of development (WTO, 2001b); and

- the problems that developing countries face with respect to the multilateral trading system are of adaptation, which can be resolved by providing adequate time for transition and technical assistance.

That effectively implied a displacement of the development agenda from the trade agenda.

Pre-Doha, Doha, and post-Doha

After the end of the Uruguay Round in 1994, the contracting parties initiated the process of implementing specific measures in order to comply with their commitments before the WTO in a large number of areas. The implementation process not only had to do with trade barriers. Many countries changed their national legislations to make them compatible with the WTO norms.

However, the implementation process created frustration in many developing countries. Not only developed countries were not complying while many developing countries felt force to do so, but a number of them also began to address severe criticisms to what they perceived as unbalanced results of the liberalization process, specially with regard to intellectual property rights, subsidies and antidumping measures, and the mechanism of settlement of disputes. The growing criticisms to the so-called “implementation problems” added to the non-binding character of S&D provisions, and to the lack of institutional, human, and financial capacities of many small and poor countries to implement the agreements and to cope successfully with the consequences (UNDP & TWN, 2001).

While developing countries were insisting in the unbalanced results of the UR, on the “implementation problems”, and on the need for a new agenda for the WTO which would review the results of the Uruguay Round, developed countries were pushing to start a new round of negotiations in which a whole new set of trade-related issues would be negotiated (labour, government procurements, environment, investment). The failure of the Ministerial Conference in Seattle in 1999 was a result of the inability of the contracting parties to reconcile those two agendas, coupled with the effectiveness of the growing number of civil society organizations concerned with the implications of the

WTO agreements on the development prospects in mobilizing and opposing the agenda of many developed countries.

The failure of Seattle meant that developing countries gained momentum in pushing forward their trade agenda. As a result, the efforts to launch a new round of negotiations had to incorporate their concerns. In the context of the debates towards the proposed new round launched in Doha, Qatar in November 2001 a number of countries grouped in the so-called “Like-Minded Group” proposed specific elements to bring special and differential treatment back to the heart of the multilateral trading system (WTO, 2001b):

- “Special and Differential treatment shall be mandatory and legally binding through the dispute settlement system of the WTO (including notification requirements and inclusion of these commitments in country schedules).
- In any future agreement, that the Members may agree, there shall be an evaluation of the development dimension. This evaluation should include the fact as to how these agreements facilitate attainment of developmental targets (e.g. as set out in the Millennium Declaration).
- The Members shall undertake an evaluation of the implications of any future agreement, with respect to implementation costs in terms of financial, capacity building and technical assistance, etc.
- The transition periods shall be linked to objective economic (debt level, level of industrial development, human development index, etc.) and social (literacy and life expectancy) criteria.
- Without an evaluation of the fact whether an Industrial Policy has a demonstrable adverse impact on trade, there shall be no prohibition of policies which promote growth and development in developing countries.
- The application of the concept of Single Undertaking for developing countries should not be automatic”.

In Doha, the parties reached a compromise to revise and strengthen S&D provisions:

“We reaffirm that provisions for special and differential treatment are an integral part of the WTO Agreements. We note

the concerns expressed regarding their operation in addressing specific constraints faced by developing countries, particularly least-developed countries. In that connection, we also note that some members have proposed a Framework Agreement on Special and Differential Treatment (WT/GC/W/442). We therefore agree that all special and differential treatment provisions shall be reviewed with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational" (Paragraph 44, the Doha Ministerial Declaration, 2001)

In addition, the WTO members agreed on a number of issues of relevance for developing countries such as an extension of the waiver to provide tax incentives to exports to certain developing countries until 2007, with two years for transition, and a waiver to produce, without license, certain medicines in the case of national health crises.

At the time, the results of Doha were very positive for developing countries. Nonetheless, the optimism has been vanishing as a number of critical deadlines has passed and no important agreement has being reached. In this context, the road to the Ministerial Meeting in Cancún at the end of 2003 looks closer to Seattle than to Doha.

V. Smallness, development and trade

While those dramatic changes in the trade and development thinking and policy agenda were taking place, a new concern emerged: the inability of smaller countries to adapt to the new global trade regime, and to globalisation in general. In terms of the trade regime, that meant the possibility of considering S&D provisions not only based on development levels criteria but also on country size.

5.1. Measuring country size

Beginning with Kuznets' *Economic Growth of Small Nations* of 1960, the issue of the implication of small country size for development has been abundantly studied. However, one of the major problems that the effort has faced is to clearly define what it is to be "a small country".

There are two relevant issues here. First, what is to be measured? Territory? Population? Production? Second, what is the threshold?

Population has been the most popular proxy used to measure country size, particularly because there is a correlation between the size of the population and the economic size (measured by absolute real GDP). In addition, many countries with small populations are also geographically small. Several thresholds have been used to consider a country to be “small”. Some have proposed 1.5 millions. Others have used 5 millions. However, there is no agreement on what “small” means (WTO, 2002), particularly because each criteria that could be used would group countries with diverse characteristics, and because thresholds are always arbitrary.

Moreover, the discussion with respect to the criteria used to define small countries points towards an essential question: why size matters? Do small countries have “natural” disadvantages for growth and development? Based on comparative statistics between small and large countries, many think that is not the case. Others believe that small countries share specific characteristics that make them particularly weak and vulnerable to swings in the international economy from which they are heavily dependent on, and especially to changes in the world trade regime. The following summarizes the arguments in the development literature with respect to the role of country size on growth and development.

5.2. The disadvantages of small economic size

There has been a great deal of research and intellectual effort into the discussion of the consequences of smallness in the development literature. Several arguments were proposed by the development literature from the 1960s and 1970s suggesting that small country size had negative implications for development.

(i) Narrowness of natural resources base

The majority of small economies have also a small territory and a reduced diversity of raw materials and natural resources. That might constitute a handicap in particular at an early stage of the economic development process insofar as the endowment of natural resources is

of very limited value to support the development of basic industries. Therefore, the availability of minerals, for example, and other natural resource largely exceeds domestic demand. Their natural characteristics contribute to making these economies primary product exporters, highly specialized and concentrated, and dependent on a very narrow range of activities (Streeten, 1993).

(ii) Economies of scale

Small economic size can also preclude the development of sectors with minimum plant size requirement, that is, sectors producing under conditions of economies of scale. It has been claimed that industrialization might be deterred by small economic size, given that many industrial sectors operate under economies of scale and increasing returns (Briguglio, 1998). In addition, given the small size of the market, protective measures necessary to ensure the survival of manufacturing activities might be too large and costly to be justified. Smallness also limits effective domestic competition, making the economies prone to oligopoly and monopoly settings. Hence, smallness imposes serious constraints to efficient import substitution activities (Briguglio, 1993). Exports might be a way to overcome that obstacle, however that carries out other difficult barriers to subdue.

Indivisibilities, economies of scale, and increasing returns in the delivery of public goods is another disadvantage that small economies might face, because it translate into high per capita costs (Alesina and Spolaore, 1997). That also might have negative consequences on the long term economic performance if private productivity depend on the provision public goods.

(iii) Export concentration and economic volatility

Small economies are usually characterized by a high degree of specialization and openness. Usually, they export a small range of products or services (mainly primary products), the share of the exports in the GDP is larger than in larger economies, and their coefficient of openness (exports and imports divided by the GDP) is large. It has been asserted that the high dependence on external trade of small economies causes a higher degree of vulnerability to swings in the international economy. Specifically, highly concentrated exports are very likely to imply

larger volatility of export proceeds. If in addition, exports represent a large proportion of the GDP, high export volatility would ultimately translate into greater economic instability, which might reduce the long term rate of growth (Nurske, 1958; Lim, 1974; Voivodas, 1974; Persaud, 1989; CS/WB JTF, 2000).

Some empirical evidence reveal that small countries face a larger degree of exports and economic instability, although not necessarily a smaller rate of growth (CS/WB JTF, 2000; CommRisk ITF, 2000; Easterly and Kraay, 1999). However, new evidence support the idea that although smaller countries do not grow slower than larger countries, extreme specialization causes export instability, and that export volatility reduces investment and income growth (Isa, 2003).

5.3. Vulnerability, openness and adaptation

In the mid 1980s a new literature emerged on the special problems of small states and the implications of trade liberalization. Mostly it was developed or sponsored by the Commonwealth Secretariat⁴ but has also received other important contributions like those by Kaminarides et. al. (1989), Briguglio (1993) and the Commonwealth Secretariat & World Bank Joint Task Force on Small States (2000) (hereafter CS/WB JTF).

Different from the contributions from development camp, this literature's immediate interest has been the capacity of small economies to cope with the impacts of a changing international environment.

The first major attempt crystallized in the United Nations Conference on Small Island Developing States (SIDS) where a new number of problems that many small countries face were underscored. In particular, the new contributions added three problems associated to small size to the list:

(iv) Location, remoteness, and transportation costs

If unit costs of transportation are decreasing in the volume, small countries are at a disadvantage in the international markets. If in addition to that they are landlocked or in remote locations from poles of economic activity, the disadvantage becomes particularly severe because of high transportation costs. That seems to be the case of many islands

in the Pacific and some countries in Africa. Insularity and remoteness may also entail discontinuities and irregularities in transportation services, which might give rise to uncertainty in the supply of imports, harm exports, and increase costs for holding larger stocks (CS/WB JTF, 2000; Streeten, 1993; Briguglio, 1993).

(v) Taxation and fiscal deficit

It has also been argued that larger countries rely more heavily on more efficient taxes (i.e. income taxes) than smaller ones (i.e. tariffs) because of the high setup costs for the bureaucracy needed to administer more efficient taxes (Easterly and Rebello, 1993). In small and/or less developed economies, the share of custom taxes in the total tax revenue is usually large compared to larger and more developed ones. If export proceeds and foreign exchange availability in small economies are more volatile than in larger ones, a larger volatility of tax revenue should be expected. This might cause either periodic increases in the fiscal deficit, which may cause inflationary pressures, or sharp fluctuations in public expenditure, most likely public investment, with possible consequences in the level of economic activity, in particular if public and private investment are complementary (crowding-in) rather than rivals (crowding-out).

Nonetheless, many less developed countries are also small, and it is not clear whether the dependence on foreign trade taxes is a characteristic associated with low per capita income or with economic size.

(vi) Proneness to natural disasters

It is well-known that small island countries tend to experience much more devastating consequences from natural disasters than other countries. Due to their small size, natural phenomena such as hurricanes and typhoons usually affect the whole agricultural sector and most of the housing and communication infrastructure. Easter (1999) argues that natural disasters are an important factor in explaining growth volatility.

However, the concept of SIDS entails a wider range of special problems affecting small islands: the impact of climate change and the rise in sea level, the impact of natural and environmental disasters, the

management of waste, the management and preservation of coastal and marine resources, freshwater resources, land resources, energy resources, tourism, biodiversity, national institutions and administrative capacities, and regional institutions and technical cooperation. These issues point towards the unique vulnerabilities and limitations of small islands, and therefore to the distinctive treatment that those countries should receive not only under the trade regime but also under the global frameworks to deal with a whole set of development topics.

Through a Joint Task force, the Commonwealth Secretariat and the World Bank launched a second major effort. Concerned with the issue of vulnerability, the Commonwealth developed the Composite Vulnerability Index (CVI) whose aim is to account for the impact of the country's degree of international economic exposure, remoteness, insularity, susceptibility to natural disaster, and resilience.

The key components of the CVI are twofold: the Vulnerability Impact Index (VII) and a proxy for a country's resilience. VII is the predicted value of the output volatility estimated by a weighted least squared regression in which output volatility depends on the susceptibility of natural disasters (measured by the percentage of population affected by them), the degree of export dependence (measured by the share of exports in the GDP), an indicator of economic diversification (the UNCTAD's diversification index), and an error term. The GDP per capita is used as a proxy for resilience (Easter, 1999). It is not surprising that the index of vulnerability is highly correlated with size: the smaller the country the more vulnerable it is and the higher its CVI.

Again, these contributions provide a new rationale for S&D associated not only to the level of development but also to size, and by virtue of that could provide S&D with an enhanced meaning and purpose.

5.4. The new consensus: smallness is good

In the late 1990s country size was decisively incorporated into the development and trade policy debate. However, as it happened with development policies in the trade reform agenda, the contemporary debate emptied the conceptualisation of the implications of smallness from development content, and reduced the discussion to the

difficulties of small countries to adapt to an environment of liberalized trade. Along these lines, S&D for smaller countries was reduced to transition periods, and assistance to adapt to the new context.

In spite of the contributions above mentioned, by the late 1990s it was clear that the consensus in multilateral organizations was moving in a different direction: instead of adding to and enriching the earlier literature, the consequences of small size were being reconsidered by undermining the arguments put forward by previous contributions (extreme specialization, economies of scale) and by emphasizing volatility, openness and adaptation.

The most important argument about the benefits of smallness is that it allows for near-to-complete international specialization and openness, and that both factors allow small countries to reap substantial productivity gains. The contributions by William Easterly and Aart Kraay (1999) and by the CS/WB JTF (2000) are representative of that view: although smallness entails a number of disadvantages (like inability to exploit economies of scale, remoteness and vulnerability to external shocks), the fact that they tend to be open to trade and foreign investment more than counteracts such disadvantages. Hence, smaller countries do not show lower rates of growth or per capita income than larger ones. Moreover, small states show higher rates of productivity growth⁵.

Therefore, the policy recommendation is not to reduce volatility by diversifying trade, by reducing the share of primary products in total exports, or by using trade policies to mitigate external shocks but to integrate to international capital and insurance markets in order to share the risks and distribute them over time.

What draws from that view is that S&D for small countries in multilateral or regional trade agreements should be limited to facilitate their integration to the international financial markets, to provide them with longer periods for trade opening (reciprocity) in order to be able to restructure their tax structure (usually heavily dependent on taxes on trade), and to provide them with technical assistance in critical areas. In other words, in this view smallness is not a long term development problem but a transition problem, and with some “fine tuning” smaller countries have the same potential as larger countries to take full advantage of trade liberalization. This view has been conditioning the trade negotiation agenda within the WTO, and, as it will be clear in the next section, it has deeply permeated the negotiations of the Free Trade Agreement of The Americas (FTAA).

VI. Special and Differential Treatment in the FTAA process

Since its early stage, the FTAA process has recognized the challenge that represent the development gap between smaller and poorer countries and larger and richer ones, and the obstacles that small size and low income entails to take full advantage of economic integration to the Hemisphere: “In view of the wide differences in levels of development and size of economies, we will actively look for ways to provide opportunities to facilitate the integration of the smaller economies and increase their level of development” (Denver Ministerial Declaration, June 1995).

However, it was not until 1998, in the San Jose Ministerial Meeting in 1998 that the first steps were taken to address the issue. The Ministers agreed to create a Consultative Committee on Smaller Economies (GCSE) that reports to the Trade Negotiation Committee⁶. The functions of the GCSE are the following:

“Follow the FTAA process, keeping under review the concerns and interests of the smaller economies; and will bring to the attention of the TNC the issues of concern to the smaller economies and make recommendations to address these issues” (San Jose Ministerial Declaration, March 1998).

More than two year later, the Ministerial Meeting in Buenos Aires (April 2001) insisted on the commitment to take into account the differences in the levels of development and size in designing the FTAA to create opportunities for full participation of smaller economies and to increase their level of development. It also reiterated the importance of cooperation to strengthen the productive and competitive capacities of smaller economies, specially through technical assistance and other provisions. The Ministerial Meeting instructed CGSE and the Tripartite Committee⁷ to provide guidelines “on way of applying the treatment of differences in the levels of development and size of economies”, and mandated to incorporate the inputs from the CGSE in all substantive negotiating areas (Buenos Aires Ministerial Declaration, April 2001).

Based on that mandate, several proposals were put forward by countries and groups of countries⁸. What follows is a list of proposed principles and specific measures to implement S&D in the FTAA (Ceara-Hatton, 2001):

Principles:

- S&D in the FTAA should be WTO+ ;
- Implementation of S&D measures should be flexible as to fit the needs of specific countries, issues, and sectors;
- S&D measures should be considered in each negotiating group;
- in some cases, S&D measures could be implemented on “case by case” bases;
- duration of S&D measures should be determined on a “case by case” base;
- certain S&D measures in certain areas of negotiation should be applied by group of countries;
- S&D measure require a Hemispheric Cooperation Plan; and
- S&D measures should be mandatory.

Specific measures:

- provisions to enhance trade opportunities (access to technology, information, etc.);
- flexibility in the application of S&D measures;
- lower requirements for smaller economies ;
- longer periods for implementation of commitments;
- exceptions granted in certain areas;
- facilitate access to the mechanism of dispute settlement for smaller economies;
- technical assistance and training during the negotiation period and during the phase of implementation;
- special Balance of Payments safeguard measures;
- special safeguard measures for specific needs of smaller economies;
- allow the existence of special fiscal regimes such as export processing zones; and
- allow special investment incentives.

In a document agreed in most points by all countries, the CGSE proposed a framework to implement S&D treatment in the FTAA. That

proposal picked many of the suggestions put forward by countries, groups of countries and institutions (above listed):

- S&D should provide a flexible framework that addresses the specific needs of each country;
- Measures should be transparent, simple and of easy implementation, but also should acknowledge the degree of heterogeneity within the FTAA;
- S&D should be determined in each negotiating group;
- S&D treatment should be determined on “case by case” bases, and when appropriate, by group of countries; however, alternative arrangement should be made when the treatment is not related to specific groups of negotiation;
- in certain negotiating groups, several categories of countries could be recognized;
- S&D measures could imply transition periods and could be linked to technical cooperation programs;
- S&D measures could be transitory or permanent;
- when possible, S&D measures should be WTO+ ;
- S&D measures should be take into account the current trade preferential treatment in the hemisphere, and when possible, should improve them;
- S&D treatment for smaller and less developed economies could include longer periods of compliance with the commitments;
- requests of transitory measures should provide specific technical cooperation needs in order to fully comply with their commitments; and
- a hemispheric cooperation plan should be decided on in order to ensure full participation in the FTAA.

From the list of principles and specific measures to implement S&D, there are at least three aspects that deserve be underscored.

First, there was a consensus that S&D in FTAA should be WTO+. A reasonable interpretation of this is that proponents (countries, institutions, and the CGSE) believe that S&D provisions as stipulated and implemented within the WTO are insufficient to address the needs of small developing countries.

Second, some proposals insisted in the need to have mandatory provisions for S&D rather than non-binding ones. In essence, some smaller developing countries were calling for rules and enforcement, just as developed countries demand full compliance with the commitments and effectively use the available mechanisms to enforce them.

Third, some of the proposal imply that S&D needs are not only limited to specific areas of negotiation (which may point toward a “treatment of exception”) but are needs associated to the “general condition” of being a small developing country and the characteristics that that condition entails. In other words, S&D should be both specific and transversal to all areas of negotiation.

However, the TNC agreements reached in its IX meeting in Managua in September 2001 essentially watered down the proposals put forward by countries and even by the CGSE on S&D. In effect, in that meeting the TNC prepared a document entitled “Guidelines for the Treatment of Differences in the Levels of Development and Size of the Economies” (FTAA.TNC/18, September 28, 2001) whose proposals for S&D are as follows:

- S&D measures should provide a flexible framework that address the needs of each country to participate in the negotiating process;
- S&D measures should be transparent, simple and of easy implementation, recognizing the degree of heterogeneity of countries;
- S&D measures should be determined within each negotiating group; when the treatment goes beyond a negotiating group (transversal), the TNC should determine;
- Measures should be decided on a “case by case” base;
- S&D could include transition measures that could be coupled with technical cooperation programs;
- Special measures should take into account the access market conditions for smaller economies in countries in the hemisphere;
- S&D measures could consider longer periods for compliance; and
- a Hemispherical Technical Cooperation Program should accompany S&D measures.

In the TNC guidelines, there are neither general principles for S&D, nor mandatory measures (or enforcement for that matter). S&D was

limited to the provision of longer transition periods and technical support, and was specified to be provided on “case by case” bases.

In summary, for all intentions and purposes in the case of the FTAA, the development agenda was, once more, taken out of the trade agenda. In spite of the rhetoric, trade liberalization was placed as the ultimate goal.

VII. Prospects for Special and Differential Treatment in the EPAs

In spite of the poor record of the WTO on special and differential treatment (S&D) for small developing countries, and the concrete decisions taken with respect to the FTAA process on this matter, the proposed Economic Partnership Agreement (EPA) between Africa Caribbean Pacific countries (ACP) and the European Union (EU) as delineated in the Cotonou Agreement (CA) appear to be providing some hope that more comprehensive, deeper and sustained commitments will be adopted.

Notwithstanding the ultimate concrete goal of the EPA, to replace the current non-reciprocal market access preferences to the EU by a reciprocal treaty by January 2008 through a process which will involve “essentially all areas relevant to trade” (Article 36.1 of the Cotonou Agreement), the objectives and principles of economic and trade cooperation between the EU and the ACP Group provide a strong framework for the adoption of specific and mandatory measures for S&D under the EPA (Articles 34 through 38 of the Cotonou Agreement):

- smooth and gradual integration of ACP states into the world economy, thus contributing to poverty eradication and sustainable development; in other words, facilitate their transition to a liberalized global economy;
- enhance production, trading capacities, and capacities to attract investment; and contribute to create a new trading dynamic between the EU and ACP states;
- contribute to enhance ACP states capacities to handle all trade related issues;

- contribute to implement measures to increase competitive capacities in ACP states; and
- the new partnership will build on existing regional integration schemes as they are consider vital to development efforts and to the reinsertion of smaller developing countries into the global economy.

The modalities and procedures are also very relevant to the implementation of S&D treatment. Articles 37.5 of the agreement stipulates that negotiations with ACP countries will be undertaken by countries “which consider themselves in a position to do so, at the level they consider appropriate”. Moreover, it states that the procedures for negotiations will be agreed by the ACP group, and will take into account regional integration processes (Article 37.7) insofar as “integration is a key instrument for integrating ACP countries into the world economy” (CA, Article 35.2) and as “regional integration and cooperation within the ACP regions is the launching pad for enhancing ACP competitiveness” (ACP Procedural Guidelines for the Preparation and Negotiation of New Trade Arrangements, December 2001). In short, negotiations will begin by ACP countries who feel prepared, in the way they consider adequate, and by groups, thus providing them with more negotiating power.

Following the lines of the CA, in their “ACP Procedural Guidelines” of December 2001 (hereafter, the ACP Guidelines or simply the Guidelines), the ACP Group stated that negotiations for the EPAs should be founded on its development objectives, mainly poverty reduction, income growth, and increased participation in the world economy.

Moreover, the ACP Guidelines, talk about EPAs that are “development compatible”, clearly associated with specific development agendas and country priorities:

“Before deciding whether or not they should engage in negotiations, each ACP countries should as a first step define and prioritise its own development agenda. It should then define how its external trade policy could be applied to negotiate an arrangement that positively contributes to the development objectives that have already been spelled out. Therefore EPAs / NTAs should be made to be compatible with development objectives of each single ACP country” (ACP Guidelines, 2001, pp. 6-7).

Furthermore, in the Guidelines, the ACP Group listed specific objectives of the EPAs:

- Enhance productive capacities in the main sectors;
- Enhancing supply and trading capacity of ACP;
- Increasing competitiveness of a large part of the export sector;
- Attracting greater volumes of investment and technology in the key sectors;
- Diversifying export markets and products;
- Hard and soft infrastructure development;
- Enhancing capacity in human resources;
- Building the required institutions and confidence in the multilateral trading system;
- Carrying out structural transformation of the economies, which includes strengthening and deepening domestic policy reform to regain the share of the world trade they have lost and to gain flexibility to adjust to the pace of globalisation (ACP Procedural Guidelines, p. 3).

The ACP Guidelines also underscore the role of regional integration by stating that “strengthening of regional integration and cooperation will allow members of ACP regional groupings to combine forces to take full advantage of regional dynamics and strategically position the respective regional groupings with regard to global markets” (ACP Guidelines, p. 4). Moreover, the Guidelines reminded the Doha Ministerial Declaration with respect to the commitment of WTO members to clarify and improve disciplines and procedures applying to regional trade agreements where members agreed that “the negotiations shall take into account the development aspects of regional trade agreements”.

With respect to market access measures from the EU, an aspect that has been identified as key for S&D treatment in the WTO, the Guidelines treat the reform of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) and the Everything But Arms (EBA) initiative for LDCs as factors influencing the negotiating position of the ACP.

Finally, in their Guidelines the ACP Group explicitly introduce the S&D treatment as part of their negotiating principles:

“Negotiating principles – should reaffirm those stated in article 35 of the CA and should include, *inter alia*, policy objectives in all areas of negotiations and Special and differential treatment that recognizes

asymmetry in terms of different time frame, product coverage, vulnerability, small economies, level of obligations, and reciprocity based on the achievement of development threshold" (ACP Guidelines, 2001, p. 11).

In this regard, contrary to the decisions made in the FTAA process, the ACP Group not only recognizes product specific issues that should be dealt with, but also crosscutting, and region-specific trade issues. These is, in fact, an acknowledgment that S&D is not only related to specific products but to development problems which are common to all developing countries, and some of them specific to regions (ACP Guidelines, 2001, p.11).

The ACP Mandate for the Negotiations of Economic Partnership Agreements of June 2002 (hereafter, the ACP Mandate or simply the Mandate) goes further to provide principles, strategic and specific objectives of ACP countries in negotiating the EPAs, with more specific proposals seeking special and differential treatment. In effect, with respect to the principles, the ACP Mandate cites the following:

- EPAs should be development-oriented;
- Unity and solidarity should guide the negotiations;
- EPAs should preserve, build upon and improve the comprehensive approach reached in the previous ACP-EU Conventions, specially improving market access to the EU for ACP countries, safeguarding the benefits from the Commodity Protocols, and reciprocity from ACP States should not by accepted a priori;
- An overriding principle with respect to the WTO-compatibility issue is that the WTO rules are inherently unbalanced against the development needs of ACP countries; hence, ACP States should not make further commitments until these pending issues in the WTO are properly resolved;
- Recognizing their different levels of development, provisions for Special and Differential treatment to ACP countries must be essential to the EPAs, specially to LDCs, small vulnerable islands, and landlocked countries as well;
- Acknowledging the differentiated levels of development, the EU should be as flexible as possible towards ACPs during negotiations; such flexibility should also be included in the WTO rules;
- EPAs should be sustainable by maximizing benefits and minimizing costs. Sustainability should be viewed in the light

of adjustment costs, social and political implications, institutional and human capacities of ACP States, and governability;

- ACP States must maintain overall coherent and consistent positions in the various negotiations in which they are involved (WTO, EPAs, regional, subregional and bilateral agreements, with the IMF, the World Bank or regional development banks);
- Sequencing: regional integration should take priority and/or precede EPAs; moreover, EPAs should support the integration processes;
- EPAs should have legitimacy in the ACP States; public support, public scrutiny, transparent negotiation procedures, and clear dispute settlement procedures should be essential components of the process; and
- Resources for Adjustment should be available (ACP Mandate, 2002, pp.5-8).

Some strategic objectives outlined by the ACP Mandate are even more specific to a development agenda: to reduce dependence of ACP on primary products and natural resource-based sectors through diversification; to promote structural transformation of ACP States as to foster knowledge-based competitive economies capable of exploiting new market access in the EU and in the world at large; and address the obstacles to exports of ACP goods, specially the constraints associated to physical infrastructure, communications, and legal and administrative trade regimes (ACP Mandate, 2002, p. 9).

The Mandate also delineates specific objectives which are directly linked to S&D. In the case of market access, a specific objective is to secure a guaranteed access to EU with respect to all trade related measures. With respect to agricultural products ACP countries aim to improve market access by addressing the issues of export subsidies and domestic support, and by addressing the needs of Small Island Development States (SIDS) in relation to rural development and preservation of the environment.

In the area of trade in services, the ACP Mandate states as an objective strengthening the capacity and efficiency of ACP countries in the supply of services, and to ensure effective market access in mode 4.

With respect to safeguards, the Mandate explicitly mention the objective of S&D treatment for ACP countries. In competition policy,

a sustainable industrialization process is an objective, as well as reaching an agreement that do not destabilized ACP firms. On the negotiations on intellectual property rights, ACP countries will seek that the agreement ensures equitable benefits for owners and receivers of technology, that the agreement promotes technological innovation conducive to meet public and social objectives, that ACP States are able to take advantage of technological transfers, and that ACP countries are able to protect sources and allow disclosure of the sources of traditional knowledge and genetic resources.

Finally, the Mandate presents a number of development-related issues as specific objectives of the EPAs including tackling supply side constraints that prevent ACPs to take full advantage of market access facilities (such as unreliable provision of public utilities, poor infrastructure, weak institutional and policy frameworks, and low labour productivity), and measures to address adjustment costs of the EPAs such as fiscal measures, addressing the external debt burden, labour reallocation needs as a result of trade opening and the associated productive restructuring, the promotion of investment and technology transfer, and support to industrial development, research and innovation.

VIII. Conclusions

This paper has argued the following points:

1. Special and differential treatment (S&D) provisions for developing economies were introduced since the very beginning of the international trading system early after World War II by allowing developing countries members of the GATT to void their commitments in cases when they want to establish an industry or are experiencing Balance of Payments difficulties. During the Kennedy Round of GATT (1962-1967) it was recognized the need to ensure a rapid advance in the standards of living in these countries and non-reciprocity was introduced as a principle. During the Tokyo Round that ended in 1979 the “Enabling Clause” was introduced establishing that developing countries are exempted from the obligations of Article 1 of the General Agreement (the Most Favoured Nation clause, considered a principle of the GATT) and that they should receive more favourable treatment without them

being obligated to extend that treatment to the rest of the signing parties (non-reciprocity). The Enabling Clause was the framework for several preferential North-South trade schemes (GSP, the CBI/CBTPA, and the Lomé Convention/Cotonou Agreement).

2. A clear underlying notion of the S&D provisions in GATT was that international trade could in fact widen the income gap between developing and developed countries, that such divergence tendency should be addressed by introducing and enforcing differential treatment for developing countries, and that developing countries should be allowed to implement measures to pursue development objectives such as industrial policies and trade management; in short, that the international trade regime should provide unequal treatment to unequal parties.

3. By early 1980s, however, the crisis of the import substitution strategy coupled with the debt crisis, created a fertile environment for a crack in the then dominant development perspective, and the advance of neoclassical economics in both the interpretation of the economic crisis and the policy recommendations. In contrast with the past, it was assumed that international trade is a force of convergence that trade liberalization is a key element in promoting growth, and that increasing global market access should be the most important goal of international trade negotiations.

4. In line with those changes the Uruguay Round (1986-1994) agenda also changed, resulting in a widening of the scope of the commitments to include a number of “trade related issues” which were traditionally domestic matters subject to national sovereignty (services, investment, intellectual property rights, and subsidies) limiting the ability of members to implement development policies. In addition, the WTO became the institution responsible for enforcing the rules of trade, a complex set of binding agreements, turning the WTO into an international tribunal on trade and trade-related issues.

5. But perhaps the simple most important result of the Uruguay Round was that there was a *de facto* degradation of S&D and an emptying of the trade agenda from development content. In effect, most of the general and specific S&D provisions are non-binding. The GATT 1994 resulted in reinforcing mandatory commitments with no link to the

level of development of the contracting parties, and maintaining the non-binding character of the S&D provisions. That implies to dilute S&D principles in the WTO.

6. In the 1990s small country size was incorporated in the development and trade policy debate as an additional reason for S&D in trade negotiations. However, as it happened with development policies in the trade reform agenda, the contemporary debate emptied the conceptualisation of the implications of smallness from development content (extreme specialization, vulnerability, volatility), and reduced the discussion to the difficulties of small countries to adapt to an environment of liberalized trade. More specifically, in that view, S&D for small countries should be limited to facilitate their integration to the international financial markets, to provide them with longer periods for trade opening, and to provide them with technical assistance in critical areas.

7. The negotiation of S&D for smaller countries in the Free Trade Agreement of The Americas (FTAA) process due a lot to the view above described. Since its early stage the FTAA process recognized the challenge that represent the development gap between smaller and poorer countries and larger and richer ones, and the obstacles that small size and low income entails to take full advantage of economic integration to the Hemisphere. In the process, many specific S&D provisions were proposed such as flexibility in the application of S&D measures, lower requirements and longer periods of implementation for smaller economies, exceptions granted in certain areas, facilitate access to the mechanism of dispute settlement for smaller economies, technical assistance and training, special Balance of Payments and other safeguard measures, allow the existence of special fiscal regimes such as export processing zones; and allow special investment incentives. However, so far no firm steps has been taken in this direction and nothing says that the situation will change. It has been provided neither general principles for S&D, nor mandatory measures. So far S&D in the FTAA is limited to the provision of longer transition periods and technical support, and specific actions will be taken on a “case by case” bases. For all intentions and purposes in the case of the FTAA, the development agenda was also taken out of the trade agenda.

8. In spite of the poor record of the WTO on special and differential treatment (S&D) for small developing countries, and the concrete decisions taken with respect to the FTAA process on this matter, the proposed Economic Partnership Agreement (EPA) between Africa Caribbean Pacific countries (ACP) and the European Union (EU) as delineated in the Cotonou Agreement (CA) appear to be providing some hope that more comprehensive, deeper and sustained commitments will be adopted in that specific case.

NOTES

1. This paper resulted from a research financed and prepared for the Caribbean NGO's Policy Development Centre (CPDC) /Caribbean Reference Group (CRG).
2. Economists from the Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA). Pavel Isa-Contreras is the corresponding author. E-mail: pavel.isa@aster.com.do
3. The largest increase happened in the Tokyo Round with respect to the Kennedy Round when the number of GATT contracting parties increased from 62 to 102 including 20 developing countries. At the end of the Uruguay Round, the number of contracting parties was 128. By 2003 146 countries are WTO members (see http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)
4. Some of the most important contributions are Commonwealth Secretariat Advisory Group (1997), Commonwealth Secretariat (1998), Easter (1999), Easterly and Kraay (1999) and Treebhoolhum (1999).
5. Nonetheless, Isa (2003) found empirical evidence suggesting that trade openness actually reduces productivity and income growth.
6. The Declaration stated: "The TNC will have the responsibility of guiding the work of the negotiating groups and of deciding on the overall architecture of the agreement and institutional issues. The TNC is to take the overall responsibility of ensuring the full

participation of all the countries in the FTAA process. *It will also ensure that this issue, in particular the concerns of the smaller economies and concerns related to countries with different levels of development will be dealt with within each negotiating group*".

7. The Tripartite Committee is formed by the Inter-American Development Bank (IADB), the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), and the Organization of Americas States (OAS) and has the mission to provide technical assistance to the FTAA process.
8. The countries, group of countries and institutions that presented specific proposals were: the Association of Caribbean States (ACS), the Caribbean Community (CARICOM), the Andean Community, El Salvador and Honduras, the Dominican Republic, the United States of American, and Canada.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- ACP Mandate for the Negotiations of Economic Partnership Agreements. Draft. Brussels, 3 June 2002. ACP/61/056/02
- ACP Procedural Guidelines for Preparation and Negotiation of New Trade Agreements. Draft. Brussels, 4 December 2001. ACP/61/057/01 Rev. 4. B
- Alesina, Alberto and Spolaore, Enrico (1997). "On the Number and Size of Nations". The Quarterly Journal of Economics. November.
- Briguglio, Lino (1993). "Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities". World Development, Vol. 23, No. 9, pp. 1615-1632.
- Briguglio, Lino (1998). "Small Country Size and Returns to Scale in Manufacturing". World Development, Vol 26, No. 3, pp. 507-515.
- Ceara-Hatton, Miguel (2001). "Pequeñas Economías y Trato Especial y Diferenciado en el ALCA". Trinidad & Tobago. Mimeo.

- Centro de Comercio Internacional, Commonwealth Secretariat (2000). *Guía para la Comunidad Empresarial: El sistema mundial de comercio.* Segunda Edición.
- CEPAL (2003). “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002”. Capítulo IV. División de Comercio Internacional e Integración. www.eclac.cl
- Commonwealth Advisory Group (1997). “A Future for Small States. Overcoming Vulnerability”. London: Commonwealth Secretariat.
- Commonwealth Secretariat (1999). “Small States: A Composite Vulnerability Index”. Paper presented at the Conference on Small States, St. Lucia. February 17-19 1999.
- Commonwealth Secretariat and Quaker Peace & Service. *TRIPs, BIODIVERSITY AND COMMONWEALTH COUNTRIES: capacity building priorities for the 1999 review of TRIPs Article 27.3 (b).* A discussion paper. <http://www.ukabc.org/TRIPs/trips99.pdf>
- Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States -CS/WB JTF- (2000). “Small States: Meeting Challenges in the Global Economy” <<http://www.worldbank.org/html/extdr/smallstates>>
- Comunicación de Argentina, Australia, Canadá, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Nueva Zelanda, Paraguay, República Dominicana y Taipeí Chino. *Implicaciones de la Ampliación del Ámbito del Artículo 23.* IP/C/W/386. 8 de noviembre de 2002
- Cotonou Agreement (2000).
- Easter, Christopher (1999). “Small States Development: A Commonwealth Vulnerability Index”. The Round Table, 351, pp. 403-422.
- Easterly, William and Kraay, Aart (1999). “Small States, Small Problems?”. Paper presented at the Conference on Small States, St. Lucia, February 17-19, 1999.
- Easterly, William and Rebello, Sergio (1930). “Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation”. Quarterly Journal of Economics, Vol. 32, pp. 417-457.
- Erb, Guy and Schiavo-Campos, Salvatore (1969). “Export Instability, Level of Development and Economic Size of Less Developed Countries”, Oxford Bulletin of Economics, Vol 31, No. 4.

FTAA.TNC/18, September 28, 2000.

General Agreement on Tariffs and Trade –GATT- (1947 1967, and 1979).

Isa, Pável (2003): “Economic Size and Long Term Growth. An empirical analysis of the consequences of small economic size on investment, productivity and income growth”. Ph.D. Dissertation Proceedings. University of Massachusetts Amherst.

Joint Communication from the African Group. Taking forward the review of article 27.3(B) of the TRIP'S Agreement. IP/C/W/404. 26 June 2003

Khor, Martin (2001). “On the Multilateral Trading System”. Statement presented to the Group of 15 Meeting of Trade and Economics Ministers. Jakarta, 27 May 2001. www.tedtebba.org.

Kuznets, Simon (1963). “Economic Growth of Small Nations”. In Robinson, E. A. G. ed., Economic Consequences of the Size of Nations. London: MacMillan, pp. 14-32.

Lim, David (1974). “Export Instability and Economic Development: The Example of West Malaysia”, Oxford Economic Papers. March.

Mollet, Montserrat (2001). La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC. Edición electrónica disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es. Servicio de Estudios Colección Estudios Económicos. Núm. 24, Barcelona.

Nurkse, Ragnar (1958). “Trade Fluctuations and Buffer Policies of Low-Income Countries”, Kyklos, Vol XI, Fasc. 2, pp. 141-144.

OMC (2001a). Declaración Ministerial. Conferencia Ministerial. Doha, 9 - 14 Noviembre. WT/MIN(01)/DEC/W/1.

OMC (2001b). Declaración Relativa al Acuerdo Sobre los ADPIC y la Salud Pública.

Conferencia Ministerial. Doha, 9 - 14 Noviembre. WT/MIN(01)/DEC/W/2.

OMC (2001c). Comunicación del Grupo Africano, Barbados, Bolivia, Brasil, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Perú, Sri lanka, Tailandia y Venezuela. Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. IP/C/W/296. 29 de junio.

OMC (2001d). Con el comercio hacia el futuro. Introducción a la OMC.
2a edición, revisada. www.wto.org

OMC (2002). Información Disponible Sobre la Capacidad para Fabricar Medicamentos. Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. IP/C/W/345. 24 de mayo.

Persaud, B. (1989). "Small States: Economic problems and Prospects". In Kamarides, J., Briguglio, Lino and Hoogendoorn, H. (eds): The Economic Development of Small Countries. Problems, Strategies and Policies. The Netherlands: Eburon Publishers, pp. 15-26.

Prebisch, Raul (1964). "La Nueva Política Comercial para el Desarrollo". Informe preparado para la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra, 1964). En Gurrieri, Adolfo: "La Obra de Prebisch en la CEPAL". Lecturas del Fondo # 46. Tomo II. Mexico 1982.

Report of the Commission on Intellectual Property Rights (2002). Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy. London, September.

Streeten, Paul (1993). "The Special Problems of Small Countries". World Development Vol. 21, No. 2, pp. 197-202.

Treebhoochun, Nikhil (1999). "The Mauritanian Experience". Paper presented at the Conference on Small States, St. Lucia. February 17-19 1999.

UNCTAD (1998). "The Least Developed Countries 1998 Report. Overview by the Secretary General". www.unctad.org

UNDP & Third World Network (2001). "The Multilateral Trading System: A Development Perspective". Third World Network. December. New York

Voivodas, C. S. (1974). "The Effect of Foreign Exchange Instability on Growth", *Review of Economics and Statistics*. August.

Whalley (1999). "Special and Differential Treatment in the Millennium Round", CSGR Working Paper No. 30/99.

World Trade Organization -WTO- (2002a): "Small Economies: A Literature Review" (WT/COMTD/W/4)

World Trade Organization -WTO- (2002b): “Trade and Economic Performance: The Role of Economic Size” (WT/COMTD/W/5).

WTO (2001a): Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions (September 21, 2001). WT/COMTD/W/77/Rev.1

WTO (2001b). “Preparations for the Fourth Session of the Ministerial Conference. Proposal for a Framework Agreement on Special and Differential Treatment”. Communication from Cuba, Dominican Republic, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda and Zimbabwe. WT/GC/W/442.

ABSTRACT

Special and Differential Treatment in Trade Regimes: A Comparative Analisys Between GATT, the WTO, the FTAA and COTONOU

This article argues that Special & Differential Treatment (S&D) for smaller and developing economies has been substantially weakened at the multilateral and hemispheric levels by introducing and enforcing far-reaching mandatory commitments, while S&D provisions are mostly non-mandatory and limited in scope and depth. This has been the result of the dominant doctrine that subordinates growth and development to trade liberalization and integration to the world economy. The consequence has been an increasing inability of smaller and developing countries to implement development policies and to design policies responsive to a development agenda; and a growing dissatisfaction by developing countries with the new multilateral trade agreements. The weaknesses of the S&D provisions in the FTAA promise to ignore asymmetries between developed and developing countries in the hemisphere, and to increase the restrictions on policy making. Changing these trends demands that development be put back on the agenda, and that the design of trade policies and regimes be responsive to development goals rather than the other way around. Nonetheless, the proposed Economic Partnership Agreement (EPA) between Africa Caribbean Pacific countries (ACP) and the European Union (EU) as delineated in the Cotonou Agreement (CA) seem to be pointing toward deeper commitments with respect to S&D for the ACP group.

RESUMEN

“Tratamiento especial y diferenciado en regímenes comerciales: un análisis comparativo entre el GATT, la OMC, ALCA y COTONOU”

El presente artículo plantea el sustancial debilitamiento del Tratamiento Especial y Diferenciado (EyD) para las economías pequeñas y en desarrollo a nivel multilateral y hemisférico a partir de la introducción y el refuerzo de acuerdos obligatorios inaccesibles, mientras que las cláusulas EyD son mayormente no obligatorias y limitadas en relación a su alcance y profundidad. Lo anterior ha sido resultado de la doctrina dominante, la cual subordina el crecimiento y el desarrollo a la liberalización del comercio, así como a la integración en la economía mundial. La consecuencia ha sido una creciente incapacidad de los países pequeños y en vías de desarrollo para diseñar e implementar políticas que respondan a una agenda de desarrollo; y una insatisfacción en aumento por parte de los Estados en desarrollo con los nuevos acuerdos multilaterales de comercio. Las debilidades de las cláusulas de tratamiento EyD en el ALCA prometen ignorar las asimetrías entre los países desarrollados y en vías de desarrollo del hemisferio, así como incrementar las restricciones al margen que poseen en sus procesos de creación de políticas públicas. La modificación de estas tendencias demandaría instalar nuevamente la cuestión del desarrollo en la agenda internacional, y que el diseño de políticas y regímenes comerciales responda a dichos objetivos y no viceversa. A pesar de esto, el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre Estados de África, el Caribe y del Pacífico, con la Unión Europea (UE), tal como fuera delineado en el Acuerdo del Cotonou, parece apuntar hacia compromisos más profundos con respecto al tratamiento EyD para el AAE.

SUMÁRIO

Tratamento especial e diferenciado em regimes de comércio: uma análise comparativa entre GATT, OMC, ALCA e COTONOU

Este artigo argumenta que o Tratamento Especial e Diferenciado (E&D) para as economias pequenas e em desenvolvimento foi substancialmente enfraquecido nos níveis multilateral e hemisférico com a criação e o fortalecimento de extensos compromissos obrigatórios, enquanto o atendimento Especial e Diferenciado foi em geral limitado em extensão e profundidade. Este foi o produto da doutrina dominante que embasa o crescimento e o desenvolvimento do comércio para sua liberalização e integração à economia mundial. A consequência foi um aumento da incapacidade dos países pequenos e em desenvolvimento de implementar políticas de desenvolvimento e de traçar políticas de acordo com uma agenda de desenvolvimento; e, também, um crescimento da insatisfação dos países desenvolvidos com os novos acordos multilaterais. A fragilidade dos atendimentos especiais e diferenciados na ALCA aponta no sentido de ignorar as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no hemisfério, e de aumentar as restrições na estruturação política. Mudar essa tendência exige que o desenvolvimento seja recolocado na agenda e que a definição de políticas e regimes de comércio esteja comprometida com as metas de desenvolvimento. Entretanto, o Acordo de Parceria Econômica (Economic Partnership Agreement) proposto entre os países da região África Caribe Pacífico (ACP) e a União Européia (UE), tal como foi traçado no Acordo Cotonou (Cotonou Agreement), parece apontar para profundos compromissos em relação ao Tratamento Especial e Diferenciado para a região ACP.



A ALCA e a arquitetura das relações hemisféricas nos governos Clinton e Bush

Luis Fernando Ayerbe

“Desde que tomei posse, tenho enfatizado minha convicção de que os Estados Unidos têm uma oportunidade histórica de ajudar a aproximar o mundo em seu conjunto dos princípios básicos da democracia, mercados abertos, lei e compromisso com a paz. Se nós aproveitarmos essa oportunidade, poderemos garantir que nossa economia possa continuar crescendo, nossos trabalhadores terão acesso a empregos melhores e nossa liderança será sentida em qualquer lugar em que os interesses dos Estados Unidos estiverem envolvidos”.

Madeleine Albright (1997, p. 6)

Na condição de primeiro governo eleito no contexto posterior à Guerra Fria, a administração Clinton assumiu como tarefa importante da sua política externa a formulação de uma nova concepção sobre a inserção internacional do país, num processo que implicou em profundo debate sobre a caracterização de interesses nacionais e metas estratégicas.

Embora não exista divergência entre as orientações fundamentais dos dois períodos presidenciais, consideramos que no segundo mandato, sob a direção de Madeleine Albright no Departamento de Estado, consolida-se o novo perfil da política externa, com uma definição clara de objetivos de curto, médio e longo alcance.

Fazendo um balanço da sua gestão, em discurso na John F. Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, Warren Christopher, Secretário de Estado durante o primeiro mandato, destaca dois aspectos que considera marcantes da sua passagem pelo governo: o crescente envolvimento internacional do país, buscando dar resposta a uma agenda emergente de novos desafios, e o corte de recursos orçamentários para assuntos internacionais.

“Quando assumiu a nossa Administração, em 1993, enfrentamos uma série de desafios que exigiram atenção urgente. A democracia da Rússia estava em crise; sua economia estava próxima do colapso. O arsenal nuclear da antiga União Soviética foi disseminado entre quatro novos países, com poucas garantias. A guerra na Bósnia estava no cume da sua brutalidade e ameaçando espalhar-se. A Coréia do Norte estava desenvolvendo armas nucleares. O processo de paz no Oriente Médio estava paralisado; as negociações estavam obstruídas. A repressão no Haiti estava empurrando os refugiados para as nossas praias. A autorização para o NAFTA era duvidosa, ameaçando nossas relações com o hemisfério inteiro”. (1997)

Na avaliação de Christopher, a nova ordem mundial requer uma postura de maior engajamento dos Estados Unidos: “Por causa do nosso poder militar e econômico, porque confiam em nós para defender valores universais, existem ocasiões em que só América pode liderar” (op. cit.). Para atender aos requerimentos dessa liderança, é necessário contar com os recursos adequados. No entanto, de acordo com os dados apresentados pelo Secretário, que tomam como base o ano de 1985, houve uma redução real de 50% nos gastos com assuntos internacionais.¹ Em relação aos programas de ajuda externa, os gastos reduziram-se em 37%. Na crítica aos cortes no orçamento, dirigida especialmente aos defensores do isolacionismo, o Secretário faz uma síntese da relevância da política externa no equacionamento de problemas que afetam a ordem interna do país:

“Os americanos estão orgulhosos, nós somos a nação líder do mundo e eles sabem que a liderança traz responsabilidades. Eles vêem a evidência que os isolacionistas deixam escapar: que a segurança da nossa nação depende da prontidão de nossos diplomatas como nossa primeira linha de defesa; que a segurança das nossas ruas depende da nossa luta contra as drogas e o terror no exterior; que os nossos empregos em casa dependem da saúde da economia global”. (op. cit.)

Em contraste com a escassez de recursos enfrentada por Christopher, Albright destaca o aumento de 17% obtido na sua gestão, deixando para o seu sucessor a situação orçamentária mais favorável desde o início dos anos 1990. (2000a)

A reversão da tendência de declínio na atribuição de recursos governamentais para assuntos internacionais foi considerada uma das principais prioridades da gestão Albright. A argumentação apresentada ao Congresso sobre a necessidade de aumentar a dotação orçamentária para o ano 2001 revela de forma concisa os principais lineamentos da política externa do período Clinton.

“Embora nossa economia seja forte e nossas forças armadas incomparáveis, permanecem sérios perigos para os nossos interesses. Estes incluem terroristas, possíveis conflitos em regiões chave, o risco de outra crise financeira, tráfico de drogas, e a expansão de armas nucleares, químicas e biológicas. Além das ameaças, há oportunidades favoráveis para os interesses norte-americanos, no sentido de reunir as nações em torno dos princípios básicos da democracia, mercados abertos, o império da lei e o compromisso para a paz”. (U.S.D.S., 1999a)

Em consonância com esses lineamentos, há uma mudança na abordagem da ajuda externa. Os gastos com o engajamento global não são contabilizados como fundos perdidos em causas cujo impacto na qualidade de vida dos cidadãos do país é incerto. Na justificativa de cada programa formulado pelo Departamento de Estado estão claramente definidos os interesses nacionais em jogo.

A proposta orçamentária para 2001 apresenta bons exemplos da contabilidade de perdas e ganhos característica da nova postura, articulando numa mesma linha de ação temas como a promoção de acordos

comerciais, da democracia e de combate a formas de exploração do trabalho consideradas desumanas.

Em relação ao livre-comércio,

“Desde que o Presidente Clinton assumiu o cargo, temos negociado mais de 300 acordos para ajudar a reduzir tarifas na venda de bens e serviços americanos. Hoje, o comércio é responsável por mais de 11 milhões de empregos nos Estados Unidos. As exportações dos Estados Unidos para o mundo em desenvolvimento - nosso sócio comercial de mais rápida expansão - totalizaram \$275 bilhões só em 1997”. (U.S.D.S., 1999b)

No tema da promoção da democracia,

“Um objetivo-chave de política externa dos Estados Unidos é promover valores que refletem os interesses, o caráter, e os ideais do povo americano. Nós fazemos isso porque é correto, mas também porque é inteligente. Comparadas às ditaduras, as nações democráticas têm mais probabilidade de serem estáveis, mais capazes de lidar com o estresse financeiro; são sócios comerciais mais confiáveis e com menor probabilidade de gerar refugiados ou contribuir para outros problemas globais”. (U.S.D.S., 1999c)

Vinculado a esse tema da agenda, destaca-se o combate às condições desumanas de trabalho:

“Nós também temos a liderança no esforço global para proibir as piores formas de trabalho infantil e estabelecer padrões para prevenir a exploração de trabalhadores no exterior, enquanto proporcionamos aos trabalhadores americanos um melhor nível de competição. Nós continuamos argumentando que os impactos do trabalho deveriam ser considerados quando os acordos comerciais são negociados”. (op. cit.)

O aumento na captação de recursos orçamentários é um componente fundamental de uma estratégia maior de valorização do papel do Departamento de Estado na defesa do *American way of life*. Como parte desse processo, houve um importante investimento intelectual dirigido a sistematizar o conjunto de oportunidades e ameaças originárias

da realidade global, demonstrando a relevância de contar com um serviço exterior à altura das novas exigências. Nas próximas duas seções, analisaremos documentos do Departamento de Estado e da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que ilustram os principais lineamentos da gestão Albright, tanto no plano da política global, como em relação aos chamados “países em transição”, caracterização que inclui a América Latina e o Caribe.

Interesses nacionais e metas estratégicas

Em agosto de 1999, o Departamento de Estado constitui um grupo de trabalho com o objetivo de atualizar e aperfeiçoar o Plano Estratégico da instituição. O resultado final é o documento *U.S. Department of State Strategic Plan*, que define e articula interesses nacionais e metas estratégicas adequadas aos novos tempos. Na análise das transformações operadas a partir dos anos 1990, delineiam-se os contornos da nova agenda. Um dos argumentos centrais da defesa do engajamento é a crescente diluição das demarcações entre os assuntos domésticos e internacionais.

“Definida em referência ao passado, a Era pós-Guerra Fria tem como seu atributo mais significativo a ausência de qualquer ameaça imediata, vital, para a segurança nacional. O desaparecimento da União Soviética deixou os Estados Unidos como o poder mundial proeminente e investido de responsabilidades de liderança e oportunidades inigualáveis. Mas o fim da competição entre superpotências também eliminou a estratégia unificada para a política externa dos Estados Unidos. Agora, além de assuntos de segurança regional, uma série de ameaças - proliferação de armas, terrorismo, conflito étnico e religioso, crime organizado, tráfico de drogas, e degradação ambiental - desafia interesses dos Estados Unidos e embaça as linhas divisórias tradicionais entre assuntos domésticos e externos”. (U.S.D.S., 2000a: p. 13)

O documento define sete interesses nacionais: Segurança Nacional; Prosperidade Econômica; Os cidadãos americanos e as fronteiras dos Estados Unidos; Império da lei; Democracia; Resposta Humanitária

e Assuntos Globais (Quadro 1). Cada interesse articula-se com metas estratégicas específicas, num total de dezesseis, cujo alcance temporal pode atingir um período maior que cinco anos.

QUADRO 1
Interesses nacionais e metas estratégicas dos Estados Unidos

Interesses Nacionais	Metas Estratégicas
Segurança Nacional	<ul style="list-style-type: none">Prevenir instabilidades regionais afastando ameaças aos interesses nacionais vitais dos Estados Unidos.Reducir a ameaça das armas de destruição de massa (WMD) para os Estados Unidos e seus aliados.
Prosperidade Econômica	<ul style="list-style-type: none">Abertura dos mercados externos para aumentar o comércio e liberar o fluxo de bens, serviços, e capital.Ampliar as exportações dos EUA para \$1.2 trilhões no começo do século 21.Aumentar o crescimento econômico global e a estabilidade.Promover o crescimento nas economias em desenvolvimento e em transição para elevar os padrões de vida, reduzir a pobreza e as disparidades de riqueza dentro e entre países.
Os Cidadãos americanos e as fronteiras dos Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none">Proteger a segurança de cidadãos americanos que viajam e vivem fora do país.Facilitar a viagem para os EUA de visitantes estrangeiros, imigrantes, e refugiados, ao mesmo tempo em que coíbe a entrada daqueles que abusam ou ameaçam nosso sistema.
Império da Lei	<ul style="list-style-type: none">Minimizar o impacto do crime internacional nos Estados Unidos e seus cidadãos.Reducir a entrada de drogas ilegais nos Estados Unidos.Reducir a incidência e a severidade dos ataques terroristas internacionais, particularmente contra os cidadãos e os interesses americanos.
Democracia	<ul style="list-style-type: none">Abertura dos sistemas políticos e das sociedades para as práticas democráticas, o império da lei, e o respeito aos direitos humanos.
Resposta humanitária	<ul style="list-style-type: none">Prevenir ou minimizar os custos humanos do conflito e dos desastres naturais.
Assuntos globais: Meio-ambiente, Saúde, e População	<ul style="list-style-type: none">Afiançar um meio-ambiente global sustentável para proteger os cidadãos e os interesses dos EUA dos efeitos da degradação ambiental internacional.Ter uma população mundial saudável e sustentável.Fortalecer as capacidades sanitárias internacionais.

U.S. Strategic Plan, U.S.D.S., 2000a: p. 11-12

Tendo em vista o foco deste artigo, concentraremos a análise no conteúdo das metas estratégicas vinculadas aos interesses nacionais de-

nominados Prosperidade Econômica, Império da Lei, Democracia e Assuntos Globais.

Conforme mostra o Quadro 1, a busca da prosperidade econômica assenta-se em quatro metas que incluem a abertura dos mercados externos, a expansão das exportações, crescimento e estabilidade da economia global e o combate à pobreza e à desigualdade no mundo em desenvolvimento.

Com o avanço do processo de liberalização das economias nas décadas de 1980-90, a abertura dos mercados promoveu avanços significativos na diminuição de barreiras à livre circulação de mercadorias e de capitais. Após a vitória na definição da tendência, a agenda passa a priorizar ajustes localizados. Destacaremos três que incidem especialmente nas relações com a América Latina e o Caribe: 1) estender as regras e os acordos internacionais para áreas novas como serviços, corrupção e padrões trabalhistas, intensificar o trabalho da OMC (Organização Mundial de Comércio) na agenda comercial e ambiental (op. cit.: p. 26); 2) promover uma maior abertura dos mercados para todos os bens e serviços nas economias em desenvolvimento e em transição (op. cit.: p. 28); 3) obter do Congresso a renovação da autoridade para acordos comerciais, incluindo o *Fast Track* (op. cit.: p. 28).

O último objetivo não será atingido pela administração Clinton. Rebatizado pelo governo de George W. Bush como Trade Promotion Authority (TPA), será aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente em agosto de 2002.

A meta de expansão das exportações é mais específica em termos da definição de objetivos. Projeta-se um salto de 930 bilhões de dólares em 1998 para 1,2 trilhões no início do século XXI, com um impacto na criação de novos empregos equivalente a 13.000 para cada bilhão de dólares em exportações. A base de cálculo considera que um de cada sete empregos origina-se das exportações, que, em 1998, correspondem a 12% do Produto Interno Bruto. (op. cit.: p. 31)

Para o sucesso dessa meta, três estratégias são definidas: 1) promover as exportações em mercados ao redor do mundo, especialmente nos não tradicionais; 2) dar suporte ao investimento externo do país como um dos meios de aumentar as exportações; 3) focalizar os diversos instrumentos de diplomacia econômica na promoção de esforços nos mercados emergentes. (op. cit.: p. 31-32)

A meta de crescimento e estabilidade da economia global tem como pressupostos a continuidade do processo de globalização, com o

aprofundamento da interdependência e o incremento dos investimentos externos do setor privado, fatores considerados benéficos para a prosperidade nacional, e para os quais o envolvimento do governo tem um papel importante. Nesse sentido, são definidas quatro estratégias: 1) encorajar outros países a adotarem ou manterem a orientação para o mercado no âmbito macroeconômico, do comércio, do investimento, da taxa de câmbio, da legalidade e das regulamentações destinadas a dar sustento ao crescimento econômico; 2) fortalecer o sistema financeiro internacional para alcançar a estabilidade financeira global e regional, e facilitar os fluxos internacionais de capital privado; 3) fortalecer as instituições financeiras internacionais (IFIs) e trabalhar pela garantia da promoção de objetivos da política externa dos Estados Unidos; 4) desenvolver melhores mecanismos de advertência para evitar crises financeiras em mercados emergentes. (op. cit.: p. 34-35)

A meta de promoção do crescimento combinado com o combate à pobreza e à desigualdade no mundo em desenvolvimento, tem incidência direta não apenas na prosperidade nacional, mas torna-se um aspecto destacado da agenda de segurança.

“Os americanos se beneficiam na medida em que as economias das nações em transição e em desenvolvimento se expandem e seus mercados se abrem. O crescimento econômico nesses países reduzirá a pobreza e proverá oportunidades econômicas, contribuindo para a estabilidade política e reduzindo a imigração ilegal. A cooperação internacional pode ajudar a melhorar problemas globais como o alto crescimento da população, a expansão de doenças infecciosas e a degradação ambiental”. (op. cit.: p. 37)

Seis estratégias são definidas para a realização dessa meta: 1) promover transições do estatismo para economias baseadas no mercado em todas as partes do mundo, levando em conta a necessidade de estruturas de proteção social adequadas; 2) fortalecer os mercados e as instituições nas nações em transição e em desenvolvimento, promovendo o bom governo, a liderança responsável, a responsabilidade fiscal, e o desenvolvimento do mercado financeiro; 3) colaborar com outras nações e organizações multilaterais, promovendo a ajuda a países em transição e em desenvolvimento como forma de apoio à sua transformação em democracias socialmente mais estáveis e orientadas para a liberdade de mercado; 4) utilização do perdão da dívida externa para estimular o

crescimento e reduzir a pobreza; 5) aumentar as oportunidades econômicas para os pobres, incluindo programas que promovam o desenvolvimento de pequenas e micro-empresas, políticas sociais e a obediência a padrões trabalhistas; 6) apoio e encorajamento à expansão dos investimentos em intercâmbios, treinamento, educação e outras modalidades de formação de recursos humanos. (op. cit.: p. 37-39)

O interesse nacional vinculado ao império da lei define como metas o combate ao crime internacional e ao terrorismo. Os principais itens associados ao crime referem-se à lavagem de dinheiro, contrabando, tráfico de drogas, desrespeito à propriedade intelectual, tráfico de veículos roubados e de pessoas, fabricação e tráfico de armas, e desrespeito à legislação ambiental.

No tratamento desses temas, a estratégia se concentra na obtenção de acordos multilaterais que permitam a cooperação no combate às diversas formas de crimes transnacionais e a promoção, especialmente no mundo em desenvolvimento, de formas institucionais eficientes de coerção. O pressuposto neste caso é a limitada capacidade desses Estados, independentemente da eventual boa vontade dos governos em termos de colaboração, para responder eficientemente ao poder de ação de organizações criminosas, especialmente na questão da corrupção

No caso do narcotráfico, item mais importante nesse tema em relação à América Latina e ao Caribe, duas estratégias assumem destaque, dada sua incidência na autonomia política dos outros países: 1) a redução dos cultivos de coca, ópio e maconha, especialmente quando destinadas aos Estados Unidos, junto com a limitação à produção e importação de outras drogas ilegais, produtos químicos e demais substâncias utilizadas na manipulação de narcóticos; 2) utilização do processo de certificação anual do governo dos Estados Unidos, que classifica os países de acordo com sua política em relação às drogas, estabelecendo punições na forma de corte de programas de ajuda e pressões nos organismos financeiros multilaterais contra aqueles considerados omissos no combate ao narcotráfico (op. cit.: p. 53).

Em relação ao terrorismo, as estatísticas do Departamento de Estado mostram um declínio no número de incidentes em comparação com o período da Guerra Fria. Entre 1981 e 1990, a média anual de incidentes foi de 536, e entre 1991 e 2001, de 417. (U.S.D.S.: 2002). Em termos de ação internacional preventiva, o *Strategic Plan* propõe a pressão e o isolamento dos Estados considerados base de apoio de

organizações terroristas, com o objetivo de forçar uma mudança de comportamento.

Para atender o interesse nacional associado à promoção e defesa da democracia, o documento define cinco estratégias: suporte aos processos de transição política democrática; reconhecimento e aceitação da democracia como direito humano universal; promoção do respeito aos direitos humanos; promoção do respeito e vigência dos direitos trabalhistas e apoio e assistência preferencial aos países com sistemas políticos democráticos. O documento preocupa-se em delinear claramente os aspectos considerados relevantes na caracterização do que representa a opção pela democracia:

“Pela disseminação internacional da ajuda e do intercâmbio, se encoraja o desenvolvimento - de cima para baixo e de baixo para cima - de sistemas políticos democráticos que desfrutam de eleições justas; respeito pelos direitos humanos; uma sociedade civil robusta; o império da lei, caracterizados por instituições políticas vibrantes, constitucionalismo, e um judiciário independente; uma mídia independente capaz de mobilizar os cidadãos informados; liberdade de religião e de crença; mecanismos para salvaguardar as minorias do domínio opressivo da maioria; e total respeito pelos direitos das mulheres e dos trabalhadores”. (op. cit.: p. 62)

Em relação ao interesse nacional vinculado a Assuntos Globais, o documento define quatro áreas de atuação: 1) identificação de situações potenciais de conflito ou predição de desastres naturais que possam desencadear deslocamentos em massa de populações, destruição de recursos econômicos, doenças e fome; 2) combate ao processo de degradação ambiental estimulando acordos multilaterais, assistência aos países em desenvolvimento, cooperação em ciência e tecnologia e reforma das instituições internacionais; 3) criação de mecanismos eficientes de controle do crescimento populacional no mundo em desenvolvimento, com destaque aos programas de planejamento familiar e saúde reprodutiva e à promoção do acesso das mulheres à educação; 4) estabelecimento de formas de cooperação internacional na área de saúde, combatendo a emergência e disseminação de doenças infecciosas, especialmente AIDS, malária e tuberculose.

Como podemos observar da análise do *US Department Strategic Plan*, o denominador comum é a defesa da expansão do envolvimento

internacional dos Estados Unidos, em função da qual define-se uma vasta gama de desafios. A formulação de interesses nacionais e metas estratégicas de médio alcance sinaliza a aliados e inimigos os principais lineamentos estruturais da inserção internacional do país.

Governabilidade e ajuda externa: os países “em transição”

Em sua intervenção na conferência *Promoting Democracy, Human Rights, and Reintegration In Post-Conflict Societies*, promovida pela Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), organismo vinculado ao Departamento de Estado, em outubro de 1997, a Secretária Albright divide o mundo em quatro categorias de países:

“aqueles que participam como membros plenos do sistema internacional; aqueles que estão em transição e buscam participar mais plenamente; aqueles que rejeitam as regras sob as quais o sistema está baseado; e, finalmente, os Estados que estão impossibilitados - por razões de subdesenvolvimento, catástrofe ou conflito - de desfrutar dos benefícios e travar conhecimento das responsabilidades que acarreta a participação plena no sistema”. (2000b: p. 22)

Paralelamente aos temores com a emergência de situações conflitivas no mundo em “transição e em desenvolvimento”, há uma percepção positiva associada ao potencial de expansão dos negócios. Neste aspecto, a ajuda externa vem ao encontro de diversos interesses do país:

“Nós temos um interesse econômico em abrir novas oportunidades para o comércio americano e em prevenir novas demandas sobre os recursos de que dispomos para o alívio de emergências e refugiados. Nós temos um interesse orçamentário e social em ajudar as pessoas de outros países a construírem seu próprio futuro em casa.... Nós temos um interesse político em ajudar sociedades pós-conflito a abraçarem a democracia e a se tornarem parte da solução de ameaças globais como proliferação (de armas), poluição, narcóticos ilegais, e crime transnacional. Finalmente, nós temos um interesse humanitário em ajudar aqueles que sobreviveram ao

caldeirão da guerra ou - em casos como o Haiti, à残酷da da repressão - a revitalizarem suas sociedades". (op. cit.: p. 23)

O Plano Estratégico da USAID, elaborado em 1997 e atualizado em 2000, busca dar resposta à combinação de interesses e compromissos com a ajuda externa delineados por Albright, definindo sete metas associadas à promoção do desenvolvimento sustentável: 1) encorajamento do crescimento econômico, com ênfase na agricultura, meio de vida principal das populações nos países mais pobres; 2) fortalecimento da democracia e do bom governo; 3) capacitação humana com base na educação e no treinamento, estimulando uma mudança na distribuição dos fundos públicos em favor da educação básica; 4) estabilização da população mundial e proteção à saúde humana; 5) proteção do meio ambiente considerando a sustentabilidade de longo prazo; 6) assistência humanitária das vítimas de catástrofes naturais ou de violência; 7) manutenção da USAID como principal agência bilateral de ajuda ao desenvolvimento, dotando-a da infra-estrutura adequada.

Nos deteremos na análise dos programas vinculados à segunda meta, dada a relevância atribuída à democracia no discurso do engajamento global da administração Clinton, um dos pilares, junto com o mercado livre, da agenda para o desenvolvimento dos países em "transição".

O trabalho em torno do fortalecimento da democracia e do bom governo baseia-se em quatro objetivos, aos quais estão vinculadas as iniciativas aplicadas²: 1) império da lei e respeito aos direitos humanos, especialmente das mulheres, com iniciativas voltadas para o fortalecimento das instituições do poder judiciário e das possibilidades de acesso dos cidadãos à Justiça; 2) encorajamento de processos políticos pautados pela credibilidade e pela competitividade, com iniciativas de suporte a reformas eleitorais, programas de educação para votantes e fortalecimento dos partidos políticos; 3) desenvolvimento de uma sociedade civil politicamente ativa, com iniciativas voltadas para o aumento da participação dos cidadãos nos processos políticos, fiscalização das instituições públicas, fortalecimento institucional e financeiro das organizações da sociedade civil, estímulo à livre circulação das informações e à cultura política democrática; 4) encorajamento da transparência e da responsabilidade nas instituições governamentais, com iniciativas que promovam a descentralização das funções e dos processos decisórios, fortalecendo o poder legislativo, a unidade do governo e as relações entre civis e militares.

Para avaliar o grau de adesão ao sistema democrático em escala internacional, a USAID toma como base o *ranking* anual da Freedom House, organização privada que classifica os países em três categorias: livre, parcialmente livre, não livre. O critério de classificação é a vigência ou não da liberdade individual, definida com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, formalmente aceita por todos os países membros das Nações Unidas, com destaque para o artigo 19: “Todo mundo tem o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui liberdade para sustentar opiniões sem interferência e buscar, receber, e fornecer informação e idéias através de qualquer meio, independentemente das fronteiras” (Freedom House, 2001: p. 10).

A partir do *ranking* da Freedom House, faz-se um contraste com a situação política dos países onde são aplicados programas da USAID, avaliando seu impacto. De acordo com o relatório do ano 2000, os resultados são considerados satisfatórios:

“Desde 1995, período base da atuação da Agência, até o fim de 1999, 36 países onde a USAID está presente (41 por cento) tornaram-se mais livres, enquanto 14 tornaram-se menos livres, de acordo com pontuações combinadas da Freedom House para direitos políticos e liberdades civis. De 64 países apontados no campo oposto da meta estratégica da USAID de democracia e bom governo, 24 mostraram melhorias nas pontuações da Freedom House, enquanto 12 caíram durante o mesmo período de quatro anos”. (USAID, 2001: p. 20)

Na América Latina e no Caribe, tendo em vista a avaliação positiva das mudanças operadas na direção da liberalização política e econômica, a ênfase da USAID passa a ser a implementação das reformas da “segunda geração”, voltadas para o aprofundamento da democracia. No campo político, são focalizados quatro aspectos: império da lei, descentralização das decisões e das práticas democráticas na direção dos governos locais, criação de condições para o fortalecimento da sociedade civil e garantias para a liberdade de imprensa. Essas ações são consideradas estratégicas para os interesses nacionais dos Estados Unidos na região.³

“Para reduzir a pressão dos pobres da região da América Latina e do Caribe (ALC) que buscam refúgio e melhores oportunidades nos Estados Unidos, e aumentar a estabilidade política e a

prosperidade econômica na totalidade das Américas, é crucial que o governo dos Estados Unidos assegure que os países da ALC continuem suas transições do conflito para a paz e a reconciliação, das ditaduras para a democracia, e das economias controladas com iniquidade massiva para mercados abertos e esforços determinados para aliviar a pobreza". (USAID, 2000c)

Nessa direção, são propostas três áreas de ação prioritárias: 1) fortalecimento de mecanismos regionais para a promoção dos direitos humanos e o império da lei, especialmente através do Instituto Interamericano para os Direitos Humanos (IIHR), onde se destaca o oferecimento do Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos (USAID, 2000b); 2) promoção de uma abordagem regional em favor da legitimação do setor público, fortalecendo mecanismos de transparência, prestação de contas na gestão do Estado e descentralização decisória na direção dos governos municipais (op. cit.); 3) fortalecimento de mecanismos regionais em favor do pluralismo.⁴

O desenvolvimento dessas ações não se dá de forma unilateral, há uma preocupação em vinculá-las às decisões coletivas das Cúpulas das Américas.

"A Segunda Cúpula das Américas em Santiago culminou um longo esforço de um ano de compromissos presidenciais nos assuntos hemisféricos. Na reunião, os chefes de Estado de 34 democracias na região organizaram iniciativas regionais que podem ser completadas durante os próximos três a cinco anos. Essas iniciativas foram focadas numa "segunda geração" de reformas destinadas a aprofundar a tendência na direção de uma governança democrática na região e a remoção das barreiras à participação dos pobres na vida nacional dos seus países". (op. cit.)

A continuação, analisaremos mais profundamente o significado das Cúpulas no processo de elaboração da agenda hemisférica dos Estados Unidos, especialmente nos temas vinculados à governabilidade, comparando as orientações predominantes nos governos Clinton e Bush.

A arquitetura das relações hemisféricas

Conforme apontamos na seção anterior, na percepção da política externa dos Estados Unidos, o hemisfério ocidental apresenta-se como região em transição⁵, em que a paz entre as nações, a democracia política e a liberdade econômica despontam como tendências inquestionáveis. Em termos da consolidação dessa trajetória, conforme afirma Luis J. Lauredo, representante dos Estados Unidos na OEA, o problema está nos detalhes: “é nos detalhes da democracia, nos detalhes dos direitos humanos e nos detalhes de uma economia de mercado livre que todos nós temos que trabalhar para assegurar que o Hemisfério Ocidental não escorregue no precipício em direção à ditadura e, em última instância, à guerra”. (2000)

A preocupação com os detalhes do processo de transição conduz a uma redefinição dos parâmetros que orientam as relações hemisféricas, levando à construção de uma nova arquitetura cujo palco principal são as Cúpulas das Américas, inauguradas pelo governo Clinton em 1994.

“A Cúpula das Américas, que começou como um encontro informal de Líderes em Miami em 1994, evoluiu para uma valiosa estrutura na qual os participantes solucionam assuntos políticos, econômicos e sociais comuns, num ambiente de respeito mútuo e cooperação. Em poucas palavras, ela incorpora o programa de trabalho hemisférico dos nossos líderes para o futuro. É a nova arquitetura de relações hemisféricas baseadas em valores comuns de democracia, livre comércio, e na partilha de responsabilidades em defender ativamente estes valores”. (Lauredo, 2001a)

A afirmação da comunidade de valores entre os países participantes das cúpulas apresenta-se como principal argumento da institucionalização de mecanismos de negociação, formulação de políticas, acompanhamento e controle da trajetória conjunta. A busca do interesse nacional transcende a origem democrata ou republicana da administração eventualmente no poder. Embora existam diferenças de abordagem entre os governos Clinton e Bush, não há divergência na definição dos pilares básicos que devem nortear a convergência hemisférica: democracia liberal e economia de mercado.

A partir do estabelecimento de um consenso básico entre os participantes das cúpulas sobre esses dois aspectos, o processo de negociações

envolvendo os detalhes da nova arquitetura trabalha com uma agenda bem ampla:

“estamos desenvolvendo políticas para tornar os governos do hemisfério mais transparentes, acessíveis e menos corruptos. Nós estamos procurando formas de promover a administração de justiça, o incremento do respeito aos direitos humanos, e fortalecermos o império da lei. Nós estamos buscando formas de melhorar a capacidade dos países de se preparar e responder a desastres naturais e melhorar o acesso das pessoas à saúde de qualidade e a uma educação de qualidade. Nós estamos procurando maneiras de melhorar as condições de trabalho e do meio ambiente no hemisfério. Nós também estamos discutindo formas de transportar a divisão digital dentro do nosso hemisfério e assegurar que a promessa das tecnologias de informação beneficie os nossos povos”. (op. cit.)

Na perspectiva de identificar, nas justificativas das iniciativas propostas pelo governo dos Estados Unidos, os argumentos que tornam mais explícita a percepção da América Latina e do Caribe, agruparemos os principais temas da agenda em torno de dois eixos: governabilidade econômica, que envolve especialmente a proposta da ALCA, e governabilidade política, associada à negociação de mecanismos coletivos de acompanhamento e controle da transição.

A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas a partir de 2005, data sancionada na Cúpula de Quebec de abril de 2001, dá continuidade à Iniciativa das Américas, formulada em 1990 pelo presidente George Bush. Em termos de antecedentes históricos nacionais, o ponto de partida reivindicado pelo governo é a proposta do Secretário de Estado James Blaine, na primeira conferência pan-americana de 1889, de criação de uma União Aduaneira.

Em março de 1998, no processo de preparação da Cúpula de Santiago, a Secretaria Albright apresentou um marco histórico mais abrangente, incorporando, nos fundamentos da identidade hemisférica, referências hispano-americanas:

“Simon Bolívar queria que as Américas não fossem valoradas por sua vasta área e por sua riqueza, mas ‘por sua liberdade e sua glória’. Hoje, aquela visão está mais próxima da realidade do que jamais tenha estado. Na situação em que nos encontramos, com uma

exceção⁶, todo governo no hemisfério é livremente eleito; toda economia liberou seu sistema para o investimento e o comércio”. (1998: p. 1)

No entanto, entre as duas referências citadas, a que marca mais profundamente a iniciativa dos Estados Unidos é o pan-americanismo inaugurado por Blaine. Conforme salienta o Representante Comercial dos Estados Unidos do governo George W. Bush, Robert Zoellick, em intervenção junto ao Conselho das Américas em que faz um balanço da Cúpula de Quebec: “Hoje, quando olho as Américas, vejo um propósito condutor: uma convicção na democracia e na liberdade, e um redescobrimento da visão que motivou aqueles que convocaram para o primeiro Congresso Pan-americano, há mais de 100 anos atrás”. (2001: p. 7-8)

Referindo-se à mudança de perspectiva estratégica nas relações das grandes potências com seus vizinhos, Zoellick destaca os contrastes entre a realidade dos séculos XIX e XXI:

“No século 19, muitos países fortes queriam vizinhos fracos que pudessem dominar. No século 21, países fortes se beneficiarão de vizinhos democráticos saudáveis, prósperos, e confiantes. Vizinhos problemáticos exportam problemas como imigração ilegal, dano ambiental, crime, narcóticos, e violência. Vizinhos saudáveis criam fortes regiões com integração econômica e cooperação política de lado a lado”. (op. cit.: p. 5)

O exemplo regional destacado por Zoellick é o NAFTA, que promoveu um aumento do comércio entre Estados Unidos e México de 81 bilhões de dólares em 1993 para 247 bilhões em 2000 e levou o volume das exportações para o Canadá a um nível equivalente ao que se destina à Europa (respectivamente 179 e 187 bilhões em 2000). Nesse processo, foram gerados 2,2 milhões de empregos no México, 1,3 milhões no Canadá e 13 milhões nos Estados Unidos. (op. cit.)

Em relação às projeções econômicas associadas à criação da ALCA, o prognóstico é extremamente favorável. De acordo com dados apresentados pelo Bureau de Assuntos Hemisféricos do Departamento de Estado, desde 1995, as exportações para a América Latina e o Caribe crescem a uma taxa anual de 10%, o dobro em relação à Europa. (Gutierrez, 2000)

Referindo-se aos críticos internos da ALCA, que receiam a perda de empregos nos Estados Unidos, Lauredo é enfático na defesa da iniciativa:

“Os países latino-americanos têm algumas das tarifas mais altas do mundo - em média, quatro vezes mais altas que as tarifas dos Estados Unidos. A ALCA eliminará a maioria das tarifas, fazendo com que se torne mais lucrativo para as companhias americanas exportarem à região. Mais exportações americanas significam mais empregos americanos. Segundo... a América Latina é o nosso mercado de exportação em crescimento mais rápido, respondendo por dois terços do crescimento das exportações mundiais dos Estados Unidos e 40% do total de exportações de mercadorias dos Estados Unidos. Terceiro, na medida em que se incrementam as taxas de crescimento e a inflação cai, aumenta a demanda de produtos e serviços entre consumidores na América Latina... Se os E.U.A. não tirarem proveito do crescimento do mercado latino, nossos competidores na Europa e Ásia o farão. Quarto, o livre comércio traz benefícios não-econômicos para os Estados Unidos. O comércio promove vínculos entre o nosso povo e economias regionais estáveis no trabalho contra o tráfico de drogas e a migração, porque as pessoas podem achar empregos legítimos em seus países”. (2001b)

Em relação ao quarto aspecto apontado por Lauredo, o consenso nas análises governamentais é que o aprofundamento da interdependência econômica ajuda a governabilidade. Conforme destaca Zoellick,

“Acordos de comércio como o NAFTA e a ALCA promovem o bom governo, criando obrigações em relação à transparência no governo e à adesão ao império da lei. ... De forma semelhante, o comércio encoraja a cooperação política.... Realmente, nós temos visto em toda a América Latina que o crescimento da integração econômica conduz a uma diminuição das antigas suspeitas e tensões regionais, seja entre o Chile e a Argentina ou entre o Peru e o Equador. O comércio também estimula melhorias na educação. Assim que as pessoas iniciam negócios, e companhias estrangeiras investem seu capital, os padrões educacionais se elevam, indo ao encontro das demandas da nova economia”. (2001)

Os dados apresentados sobre o potencial impacto da ALCA no crescimento das exportações e do nível do emprego nos Estados Unidos deixam poucas dúvidas sobre o papel da América Latina e do Caribe na viabilização das metas do *Strategic Plan* do Departamento de Estado vinculadas à Prosperidade Econômica. Paralelamente, há o reconhecimento de que o processo de liberalização pode contribuir para desencadear situações de instabilidade numa região “em transição”. Conforme explicita a secretaria Albright,

“Nem a democracia nem a prosperidade podem durar a menos que elas tenham bases amplas. As políticas de mercados livres e abertura aos investimentos, que são as chaves para o crescimento contínuo, são vulneráveis a ameaças se muita gente se sente excluída ou deixada para trás. E como nós temos visto em partes da Ásia, uma economia próspera pode mudar rapidamente para o inverso se problemas de corrupção e falta de responsabilidade não forem encaminhados”.
(1999: p. 9)

Essa preocupação esteve presente nas Cúpulas de Santiago do Chile, em Abril de 1998, na de Quebec, em abril de 2001, e na reunião extraordinária de Monterrey, em janeiro de 2004, onde paralelamente às discussões sobre a implementação da ALCA, definiram-se iniciativas destinadas a ajustar a agenda da governabilidade política. Na área de Educação, são estabelecidas metas de acesso e permanência na escola primária de 100% dos menores, e à educação secundária de 75% dos jovens até o ano 2010. Na área de Preservação e Fortalecimento da Democracia, Justiça e Direitos Humanos, destacam-se as iniciativas voltadas para o desenvolvimento local, através do fortalecimento das administrações municipais e regionais, estimulando a participação da sociedade nos processos de tomada de decisões; do combate à corrupção, com a adoção de programas, no marco da OEA, de estímulo à probidade administrativa e à ação legal contra a lavagem de dinheiro; prevenção e controle do consumo e tráfico de drogas ilegais; combate e eliminação do terrorismo, e fomento à confiança e à segurança entre os Estados, fortalecendo institucionalmente o sistema interamericano. Na área de Erradicação da Pobreza e da Discriminação, destaca-se o fomento às micro, pequenas e médias empresas; o respeito aos direitos trabalhistas com base nos parâmetros da OIT; e eqüidade de gênero, promovendo a igualdade jurídica e de oportunidades entre mulheres e homens.

Na Cúpula extraordinária de Monterrey, da qual participaram 13 novos chefes de estado, embora sejam reafirmados os principais objetivos definidos nas reuniões anteriores, a agenda de discussões incorpora as novas realidades internacionais e regionais do período 2001-2003. Nessa perspectiva, três temas adquirem especial destaque: 1) o combate ao terrorismo, que se torna prioritário na agenda global dos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001, incorporando-se como um item central das chamadas novas ameaças regionais; 2) a governabilidade política, na seqüência das crises dos últimos dois anos, envolvendo especialmente os eventos que levaram à renúncia dos presidentes eleitos da Argentina (2001) e Bolívia (2003); 3) o processo de implementação da ALCA, tendo em vista o aprofundamento das divergências entre Brasil e Estados Unidos a partir da ascensão do governo Lula em torno dos prazos e níveis de abrangência da liberalização econômica.

Na declaração final da reunião, explicitam-se os acordos alcançados em torno desses temas. Nas questões vinculadas à segurança, são destacadas, entre as principais ameaças globais e regionais, o terrorismo e a produção de armas de destruição em massa, dois itens centrais dos argumentos da intervenção em Iraque em 2003, junto com o caráter tirânico do governo de Saddam Hussein.

“Esta é nossa primeira reunião desde os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001. Reiteramos que o terrorismo, bem como a proliferação de armas de destruição em massa, constituem graves ameaças à segurança internacional, às instituições, aos valores democráticos dos Estados e ao bem-estar de nossos povos. Resolvemos intensificar nossos esforços e fortalecer nossa cooperação para enfrentar essas ameaças”. (Declaração de Nuevo Leon, 2004)

Na questão da governabilidade, explicita-se a defesa da democracia representativa como referência básica da unidade de princípios em torno do sistema de governo que deve nortear a comunidade hemisférica, dando ênfase ao combate à corrupção como meio eficaz de busca da transparência, eficácia e otimização dos recursos econômicos em prol do desenvolvimento social:

“Reconhecemos que o pluralismo político e partidos políticos sólidos são elementos essenciais da democracia. Destacamos a

importância de normas que assegurem a transparência de suas finanças, evitem a corrupção e o risco de influências indevidas e estimulem um nível elevado de participação eleitoral. Por isso, promoveremos as condições que permitam aos partidos políticos desenvolver-se de forma autônoma do controle do governo". (op. cit.)

Em relação a ALCA, o documento incorpora os acordos alcançados na oitava reunião ministerial de Miami de novembro de 2003, em que, após entendimentos prévios entre Brasil e Estados Unidos, que co-presidem esta etapa das negociações, se chegou a uma posição comum de conclusão do processo negociador em janeiro de 2005, com a criação de uma área de livre comércio. A nova proposta, referendada em Monterrey, apelidada de ALCA *light*, é menos ambiciosa que o projeto original. Embora não se questione o sentido abrangente que deve orientar a agenda integracionista, busca-se garantir uma maior flexibilidade no reconhecimento da diversidade de situações que envolvem as economias da região, permitindo que os países estabeleçam níveis diferenciados de compromisso. (Declaração Ministerial, 2003).⁷

Em datas diferentes, mas no mesmo local, o Conselho das Américas, funcionários do Departamento de Estado dos governos Clinton e Bush discorrem sobre os principais consensos alcançados no hemisfério através da diplomacia de cúpulas presidenciais. Referindo-se às decisões da Cúpula de Santiago, em maio de 1999, Madeleine Albright destaca os seguintes aspectos:

"Houve iniciativas... para fortalecer os governos locais e assim ampliar as oportunidades para a participação política. Houve estratégias para formalizar direitos de propriedade, incluindo os bens dos pobres, como casas ou terras. Houve programas para reforçar o império da lei, incluindo a criação de centros de estudos de justiça hemisférica. Houve apoio à Convenção Interamericana Contra a Corrupção⁸ ... E houve propostas, nas quais a USAID está participando ativamente, para aumentar o apoio às micro-empresas, o que é particularmente importante para a capacitação econômica das mulheres". (1999: p. 9-10)

Fazendo um balanço das decisões da Cúpula de Quebec, em maio de 2001, o atual Secretário de Estado Colin Powell destaca a combinação entre iniciativas voltadas a atender situações regionais mais urgentes,

especialmente na área andina e no Caribe - considerado como terceira fronteira junto com Canadá e México - com a afirmação dos dois pilares centrais da agenda interamericana, democracia e mercado livre:

“Algumas das coisas que fizemos em Quebec foram regionais. Nos fizemos medicina preventiva para ajudar os vizinhos da Colômbia a se defenderem contra o alastramento da atividade da narcoguerilha. Fizemos isso anunciando e dando nosso apoio a uma iniciativa andina regional... não só para enfocar o narcotráfico na Colômbia, mas para ver o problema como um problema regional e investir em atividades de direitos humanos, investir em desenvolvimento de infra-estrutura, investir em oportunidades econômicas que encorajarão as pessoas a se afastarem para longe do narcotráfico. ... E aprovamos uma forte iniciativa sobre HIV-AIDS e outros assuntos relacionados às nações das ilhas caribenhas... O que nós temos descrito aqui nos Estados Unidos como uma terceira iniciativa fronteiriça... Mas todas essas iniciativas regionais aconteceram dentro do contexto de uma visão maior... De que os mercados abertos e o bom governo são estreitamente ligados, e que, mesmo gerando investimento e criando empregos, nós precisamos trabalhar em favor de instituições democráticas responsáveis e de práticas democráticas”. (2001a)

Em discurso apresentando a agenda de discussões da Cúpula de Monterrey, em janeiro de 2004, o Subsecretário para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Roger Noriega, reconhece os problemas econômicos enfrentados pela maioria da população da América Latina e o Caribe, com desdobramentos na perda de credibilidade dos governos que promovem reformas liberalizantes, mas deixa claro que os caminhos a seguir, tanto no âmbito da política como da economia, tem de seguir os lineamentos definidos coletivamente no contexto das cúpulas presidenciais: democracia, império da lei, promoção da livre iniciativa e do livre comércio.

“A menos que as mulheres e os homens de todas as posições sociais tiverem uma participação no crescimento econômico em América latina e o Caribe, a brecha entre ricos e pobres irá se ampliar, e a prosperidade genuína pode mostrar-se ilusória ou insustentável. Nós sabemos a resposta: a democracia e o império da lei são essenciais

ao desenvolvimento e ao comércio globais, porque permitem aos indivíduos compartilhar dos custos e dos benefícios da prosperidade". (Noriega, 2004).

No plano econômico, define quatro passos que considera incontornáveis para o desenvolvimento da região, cuja otimização vincula-se estreitamente à viabilização da ALCA:

"... fortalecer e reforçar direitos de propriedade; diminuir barreiras à remessa de rendimentos e aumentar o acesso aos serviços financeiros; remover os obstáculos para começar pequenos negócios; e o acesso crescente ao capital para proprietários de pequenos negócios, promoverão o crescimento econômico e reduzirão a pobreza, especialmente se são sancionados no contexto da Área de Livre Comércio das Américas". (op. cit.)

O governo Bush e a segurança: uma prioridade pré-11/09

Se bem não observamos diferenças entre os governos Clinton e Bush na valorização do modo de vida como principal fundamento da noção de comunidade hemisférica, existem ênfases diferentes em termos da definição de prioridades, que não estão determinadas pela conjuntura posterior ao 11 de setembro de 2001, conforme mostraremos a seguir, a partir de documentos prévios aos atentados.

Na apresentação ao Congresso da proposta orçamentária para assuntos internacionais para o ano 2002, em maio de 2001, Powell solicita aumento de 2% em relação ao exercício anterior, cuja principal justificativa é a percepção de maiores níveis de instabilidade no mundo em transição.

A proposta delimita as seguintes áreas prioritárias: reforma da USAID; assistência econômica bilateral; controle internacional de narcóticos e império da lei; assistência à migração e a refugiados; não-proliferação, antiterrorismo, desativação de campos minados; assistência militar; e programas multilaterais de ajuda econômica.

Destacaremos na análise do documento as mudanças de abordagem em relação à gestão Albright, apontando os principais itens vinculados à agenda da governabilidade política na América Latina e no Caribe.

No que se refere à reestruturação da USAID, apresentado como principal tema da justificativa do novo orçamento, há uma redefinição do foco de ação da Agência, que assume como eixos centrais da assistência internacional a globalização e a prevenção de conflitos⁹, direcionando recursos e atividades para três programas centrais: Crescimento econômico e agricultura, Saúde global, e Prevenção de conflitos e apoio ao desenvolvimento.

Os dois primeiros mantêm no essencial a mesma orientação da administração anterior. No caso da agricultura, além do seu papel destacado como atividade econômica à qual está vinculada a população mais pobre da maioria dos países em desenvolvimento, parte importante dos conflitos nessas regiões está enraizada nas zonas rurais. Nesse sentido, o programa tem como principais objetivos a ampliação de oportunidades econômicas, estimulando a expansão da propriedade, a melhoria da produtividade e da eficiência no gerenciamento dos recursos naturais, a promoção de atividades de treinamento e educação.¹⁰

O terceiro programa é o que melhor ilustra as principais mudanças de enfoque, subordinando à temática do conflito as ações que anteriormente faziam parte de uma meta específica do Plano Estratégico, o “fortalecimento da democracia e do bom governo”. Incorporam-se também a este programa as iniciativas vinculadas à Assistência Humanitária. Conforme argumenta Powell;

“Dado o número crescente de Estados falidos e de conflitos internos no período pós Guerra Fria, alguns dos quais tornaram-se pontos focais da política externa dos Estados Unidos, a USAID empreenderá maiores esforços na prevenção, administração e resolução de novos conflitos. Essa iniciativa integrará o *portfolio* existente de programas sobre democracia da USAID, com novas abordagens para antecipação de crises, análise de conflito, avaliação compreensiva, e proverá novas metodologias para ajudar as partes em conflito a solucionar pacificamente seus assuntos”. (2001b)

Os recursos solicitados para a USAID - 7,7 bilhões de um total de 23,9 bilhões do orçamento para assuntos internacionais - representam um incremento de 129 milhões em relação ao ano anterior. Em termos de distribuição por regiões, a América Latina e o Caribe recebem 878,6 milhões, África 1.055 milhões, Ásia e Oriente Próximo 2.340 milhões, Europa e Eurásia 1.460 milhões.

Os argumentos apresentados pelo diretor da USAID, Andrew Natsios, na justificativa dos fundos solicitados para a América Latina e o Caribe, sintetizam bem a percepção da região na política externa do país:

“Dado que os países ajudados pela USAID na América Latina e Caribe (ALC) são os nossos vizinhos, seu desenvolvimento econômico, social e político têm uma extrema importância para a nossa própria segurança e bem-estar. A América se beneficia diretamente quando as economias em desenvolvimento dos países da ALC se expandem e seus mercados se abrem. Desde 1990, o número de empregos nos Estados Unidos vinculados às exportações para a região aumentou 2,3 milhões. Mas quando as nações nessa região enfrentam instabilidade política e falência econômica, os Estados Unidos sentem as consequências diretamente pelo aumento da imigração ilegal e do tráfico ilegal de narcóticos. Também não podemos ignorar a disseminação fronteiriça de doenças transmissíveis como TB e HIV/AIDS. Finalmente, a degradação ambiental e a poluição podem afetar diretamente os Estados na fronteira norte-americana e também agravar a instabilidade regional e a migração, como também aumentar o risco de morte e destruição por desastres na região”. (op. cit.)

Em relação à distribuição de recursos para cada um dos três programas definidos como prioritários pela nova administração, 398 milhões são destinados para Crescimento Econômico e Agricultura, 153 milhões para Saúde global e 327,5 milhões para Prevenção de Conflitos e Apoio ao Desenvolvimento.

Além das reformas na USAID, outros três itens da agenda internacional, priorizados na proposta do orçamento, têm impactos importantes na América Latina e no Caribe:

No item “Controle internacional de narcóticos e império da lei”, há uma solicitação de 731 milhões de dólares para a *Iniciativa Andina Antidrogas*, anteriormente mencionada, que destina recursos para Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Brasil, Venezuela e Panamá. As metas da *Iniciativa* incluem a redução de 30% na produção de coca na Colômbia e sua eliminação na Bolívia num prazo de dois anos. Esse programa complementa o apoio ao Plano Colômbia do presidente Pastrana, para o

qual o governo Clinton destinou 1.300 milhões de dólares do orçamento de 2001.¹¹

No item “Não-proliferação, antiterrorismo, desativação de campos minados”, as iniciativas que incluem a América Latina e o Caribe destinam-se ao controle de armas de pequeno porte e desativação de minas nas regiões de maior conflito durante a Guerra Fria, com um volume de recursos solicitados de 2 milhões de dólares. Os atos terroristas na região estão associados principalmente aos conflitos internos na Colômbia, para os quais existem programas específicos. Em menor escala, há preocupação com a presença de extremistas religiosos na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, vinculados com os atentados contra alvos judaicos em Buenos Aires, junto com setores remanescentes das organizações guerrilheiras peruanas e grupos emergentes no Equador.

Conforme mostram os dados do Quadro 2, baseados no relatório do Departamento de Estado de 2002, em termos de número de atos terroristas, a América Latina e o Caribe apresentam a maior incidência, seguidos pela Europa Ocidental, a Ásia, o Oriente Médio, a África, a Eurásia, e a América do Norte. Considerando o número de vítimas fatais, a ordem muda, ficando a África em primeiro lugar, seguida pela Ásia, América do Norte, Oriente Médio, Europa Ocidental, América Latina e o Caribe, e Eurásia.

QUADRO 2
Ataques terroristas e número de vítimas por região 1996-2001

	África A* - V**	Ásia A - V	Eurásia A - V	América Latina A - V	Oriente Médio A - V	América do Norte A - V	Europa Ocidental A - V
1996	11 - 80	11 - 1507	24 - 20	84 - 18	45 - 1097	0 - 0	121 - 503
1997	11 - 21	21 - 344	42 - 27	128 - 11	37 - 480	13 - 7	52 - 17
1998	21 - 5379	49 - 635	14 - 12	111 - 195	31 - 58	0 - 0	48 - 405
1999	53 - 185	72 - 690	35 - 8	122 - 9	26 - 31	2 - 0	85 - 16
2000	55 - 100	98 - 898	31 - 103	192 - 20	20 - 78	0 - 0	30 - 4
2001	33 - 150	68 - 651	3 - 0	194 - 6	29 - 513	4 - 3315***	17 - 20

Elaborado com base nas informações do relatório *Patterns of global terrorism 2001* (U.S.D.S., 2002)

* Número de ataques. ** Número de vítimas. *** Os dados correspondem a estimativas do governo dos Estados Unidos sobre o número de vítimas nos atentados de 11 de setembro.

No item “Assistência militar”, foram solicitados 18 milhões de dólares para fortalecer a capacidade das forças armadas envolvidas no combate ao tráfico de drogas¹², ao contrabando e à manutenção da paz e da segurança regional, assim como para os países que participam de operações internacionais de manutenção da paz, como Chile, Argentina, Bolívia e Uruguai.

Continuidades e mudanças

Os documentos analisados nas seções anteriores mostram um mesmo fio condutor em termos da defesa de uma postura de liderança internacional por parte das administrações Clinton e Bush. No entanto, há uma mudança de ênfase por parte do governo republicano no tema da governabilidade política, na qual a prevenção e a resolução de conflitos assumem maior destaque. Diferentemente dos discursos enfáticos da era Clinton-Albright, quando a democracia era enaltecida como fim último da conquista da paz e da prosperidade, os do período Bush-Powell enfatizam seu significado operacional, como um dos meios a serviço da ordem.

No que se refere à caracterização dos países, mantém-se uma concepção pautada pela proximidade e atitude em relação ao chamado capitalismo democrático e liberal. A democracia representativa, a liberdade de mercado e o império da lei compõem um núcleo comum cujo reconhecimento, por parte do “resto”, torna a diversidade negociável.

Na percepção do governo dos Estados Unidos, os fatores de instabilidade gerados no mundo em desenvolvimento tornam necessário e inevitável o crescente engajamento internacional. A defesa dessa postura não decorre de prioridades humanitárias, mas de interesses nacionais que vinculam a segurança com a prosperidade econômica do país, das suas empresas e dos seus cidadãos.

Dessa perspectiva, cultura e interesse são indissociáveis. A defesa de valores considerados universais faz parte do objetivo de criar um ambiente mundial livre e seguro para a circulação dos bens, serviços e cidadãos do país. Com base nessa concepção, a política externa se desdobra em três modalidades de ação: a promoção da abertura dos mercados externos; a ajuda aos países em transição e em desenvolvimento; a

intervenção militar nas regiões em processo de colapso ou que enfrentam agressões de grupos terroristas e/ou Estados “irresponsáveis”.

Em relação à primeira modalidade, os dois mecanismos principais são a negociação de acordos de livre-comércio e o fortalecimento da capacidade reguladora das instituições econômicas multilaterais. Os alvos principais da liberalização comercial são os países em transição, maior área de expansão das exportações, que combinam a pouca familiaridade com a economia de mercado e uma tradição protecionista de abrangência limitada, geralmente voltada para o amparo de oligarquias tradicionais. Esta situação fortalece a posição dos Estados Unidos, capazes de apresentar uma agenda ampla e sofisticada vinculando a abertura dos mercados com o estabelecimento de marcos reguladores da concorrência que tomam como referência sua própria legislação e a dos organismos multilaterais, nos quais sua influência é notória.¹³ Neste caso, a universalização da livre-iniciativa e do império da lei contribui substancialmente para a realização das metas estratégicas do Departamento de Estado associadas à expansão do investimento, do emprego e do consumo no seu território nacional.

Apesar do sucesso que vêm sendo alcançado na realização dessas metas, o caminho não está livre de obstáculos. No lado oposto da mesa, o olhar identifica um conjunto heterogêneo de países igualados na incapacidade para formular agendas de inserção internacional adequadas aos novos tempos. Para evitar ou amenizar desdobramentos catastróficos dessa ausência de perspectiva estratégica, torna-se urgente a construção de uma arquitetura que legalize, de comum acordo, parâmetros de convivência, definindo princípios, valores e normas, junto com os instrumentos de vigilância e punição. Conforme as palavras do representante dos Estados Unidos na OEA, Luis Laurodo, “o diabo está nos detalhes”.

A expansão do mercado e dos negócios pode ser dificultada de diferentes formas: pela discriminação protecionista, pelo crescimento da pobreza e da exclusão, pelos conflitos que isolam regiões das rotas do capital global e pelo clima de insegurança decorrente do aumento do terrorismo. A primeira é equacionada por acordos de liberalização de grande abrangência em termos de atores envolvidos, recursos investidos e retornos aguardados. Em relação às outras três, as respostas buscam combinar de forma adequada injeções localizadas de ajuda preventiva, intervenções cirúrgicas de isolamento e controle de situações caóticas e ataques a alvos situados em Estados que patrocinam a desestabilização

da ordem. Conforme mostram as experiências de Afeganistão e Iraque, o nível de abrangência das intervenções pode incluir a guerra e a desestabilização da ordem vigente, seguida da instalação de autoridades confiáveis.

No caso da América Latina e o Caribe, reconhecidamente longe da realidade conflitiva do Oriente Médio, a definição de prioridades nos programas do Departamento de Estado passa a dar destaque às chamadas reformas de segunda geração. Esta opção fundamenta-se em quatro pressupostos principais: 1) na região, a batalha ideológica contra os críticos do liberalismo está ganha; 2) as reformas estruturais são irreversíveis; 3) os principais grupos empresariais, independentemente do país de origem, atuam com base numa lógica global; 4) não existem restrições nacionais importantes - capazes de resistir a qualquer processo de negociação - em relação à livre circulação de capitais e mercadorias.

Como consequência, muda a ênfase do discurso, da defesa irrestrita do mercado para a ponderação dos entraves sociais e culturais ao desenvolvimento. A ofensiva neoliberal em favor da abertura externa e da desregulamentação, cede espaço a uma estratégia que busca promover iniciativas capazes de disseminar valores e práticas que fortaleçam, na base da sociedade, as reformas estruturais implementadas pelo poder central.

Na pauta da ajuda, prioriza-se o investimento em programas de ação local, direcionando a liberação de recursos para as regiões que enfrentam situações de conflito estreitamente vinculadas a agenda de segurança. Nesse processo, dá-se singular atenção à educação, ao fortalecimento da sociedade civil - especialmente nas áreas mais sensíveis da governabilidade associadas à violação da legalidade, à exclusão e à discriminação - e ao desenvolvimento sustentável. No plano local, os programas de municipalização - com a conseqüente descentralização de processos decisórios - favorecem a adoção de abordagens e métodos de trabalho que transferem às comunidades a principal responsabilidade pela resolução de problemas e enfrentamento de desafios.

Considerações finais

“... há muito que os líderes e pensadores políticos como Antonio Gramsci compreenderam o poder que procede de definir a pauta e determinar o arcabouço de um debate. A capacidade de estabelecer as preferências tende a se associar a recursos de poder intangíveis como uma cultura, uma ideologia e instituições atraentes”.

Joseph Nye (2002: p. 37)

“Alucinados pelo progresso, acreditamos que avançar era esquecer, deixar atrás as manifestações do melhor que temos feito, a cultura riquíssima de um continente índio, europeu, negro, mestiço, mulato, cuja criatividade ainda não encontra equivalência econômica, cuja continuidade ainda não encontra correspondência política”.

Carlos Fuentes (Arizpe, 2001: p. 33)

Diferentemente do governo norte-americano, que concebe com clareza seus interesses e objetivos no hemisfério, com base numa abordagem que identifica a América Latina e o Caribe como unidade, no outro lado, permanece a ausência de uma perspectiva que articule o conjunto da região. Conforme demonstram os acordos resultantes das cúpulas presidenciais analisadas, não há um questionamento dos fundamentos básicos das iniciativas propostas pelos governos de Clinton e Bush, inclusive a da criação de uma Área de Livre-Comércio abarcando o conjunto das Américas. A definição da pauta e o arcabouço do debate permanecem com os Estados Unidos.

A inexistência de estratégias regionais pode ter diferentes significados: uma dificuldade crônica para pensar coletivamente a inserção internacional, profundamente acentuada pelas mudanças abruptas da década de 1990; ou um consenso majoritário em favor da abordagem dos Estados Unidos. Apesar de expressarem ângulos diferentes, as duas perspectivas deixam em aberto a mesma questão: qual a relevância de pensar a América Latina e o Caribe como unidade?

Como bem sintetiza a citação de Carlos Fuentes que abre esta seção, Latino-américa enfrenta os desafios próprios de uma região “cuja criatividade ainda não encontra equivalência econômica, cuja continuidade ainda não encontra correspondência política”.

NOTAS

1. O orçamento com Assuntos Internacionais inclui os fundos para as atividades e programas desenvolvidos pelo Departamento de Estado e para aqueles que envolvem prioridades de política externa da qual participam outras instituições governamentais. Ver U.S.D.S., 2001c.
2. A análise baseia-se no documento USAID, 2001, Capítulo 2.
3. O documento USAID, 2000b, apresenta uma boa síntese das diferenças entre a primeira e segunda geração de reformas: “As reformas de primeira geração, que concentrou-se em desmantelar a intervenção governamental inapropriada na economia e fortalecer políticas fiscais, monetárias e cambiais, têm obtido êxito. Uma maior consolidação dessa primeira geração de reformas é necessária ao mesmo tempo em que esses países se encaminham para a ‘segunda geração’ de reformas de governança para transformar as funções essenciais do Estado. As reformas críticas incluem o fortalecimento dos governos locais e a descentralização de responsabilidades, recursos e poder. Elas também envolvem revisões fundamentais na administração da lei, na real independência do judiciário; assim como também a regulação prudente das instituições financeiras (incluindo aquelas que servem aos pobres), e resolução judicial rápida e efetiva de disputas comerciais”.
4. “Em 1998, a USAID apoiou a criação de uma ´Conexão Especial para a Liberdade de Imprensa` na Organização dos Estados Americanos (OEA) para ajudar a proteger os direitos humanos e civis de jornalistas e fortalecer a liberdade de imprensa. Com o apoio da USAID, a Corrente de Democracia Interamericana alcançou durante o último ano um marco importante e significativo em seu trabalho para fortalecer mais de 88 organizações ao longo da região, com os sócios da rede avançando do aprendizado de metodologias para participação cívica à implementação ativa de atividades por seus próprios meios”. (USAID, 2000b)
5. De acordo com Peter Romero, Subsecretário para Assuntos do Hemisfério Ocidental durante a administração Clinton, que se manteve interinamente no cargo no início do governo Bush: “Ao começar o século 21, o Hemisfério Ocidental permanece como uma região em

transição, mas mantendo-se como a maior promessa para os E.U.A. Nesta transição, os E.U.A. tiveram sucessos consideráveis. Nos últimos quatro anos nós desenvolvemos as melhores relações com nossos parceiros hemisféricos do que em qualquer outro momento em nossa história". (2000).

6. A exceção é Cuba, excluída pelos Estados Unidos com base no argumento de que a vigência da democracia representativa constitui um pré-requisito da participação nas cúpulas.
7. "Acolhemos o progresso alcançado até esta data para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e tomamos nota com satisfação dos resultados equilibrados da Oitava Reunião Ministerial da ALCA realizada em Miami, em novembro de 2003. Apoiamos o acordo dos ministros sobre a estrutura e o calendário adotado para a conclusão das negociações da ALCA nos prazos previstos, o que promoverá, com a maior eficácia, o crescimento econômico, a redução da pobreza, o desenvolvimento e a integração por meio da liberalização do comércio, contribuindo para o alcance dos amplos objetivos da Cúpula"8. (Declaração Nuevo Leon, 2004).
8. Entre as principais determinações da Convenção Interamericana contra a corrupção destacam-se as possibilidades de penalizar criminalmente funcionários públicos que solicitem ou recebam benefícios ou às diversas partes envolvidas no ato de oferecimento, promessa ou entrega de subornos em troca de atitudes ou omissões no desenvolvimento das responsabilidades a cargo do agente estatal; as penalidades tomam como referência a United States Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), que define procedimentos de cooperação, especialmente em assuntos como extradição. (U.S.D.S., 2001d)
9. Conforme salienta o novo diretor da USAID, Andrew Natsios, na apresentação do novo orçamento ao senado, "As duas tendências mais características do mundo desde a queda do Muro de Berlim foram a globalização e o conflito. A expansão da internet, da abertura do comércio e do sistema financeiro internacional, a expansão do capitalismo democrático como o modelo preferido de desenvolvimento político e econômico, contrastam notavelmente com o aumento no número de Estados falidos, ou em processo de falência, e o número crescente de guerras civis, muitas de enorme brutalidade". (2001)

10. De acordo com Natsios, “Sem crescimento econômico e segurança alimentícia, nenhum esforço de desenvolvimento é sustentável. Nós aumentaremos o apoio para o crescimento econômico e os programas de agricultura que reduzem a pobreza e a fome, enquanto achamos formas melhores de mobilização e de associação com o setor privado. O desenvolvimento de micro-empresas tem um papel crescentemente importante na criação de empregos e de oportunidades econômicas”. (2001)
11. O programa do presidente Pastrana prevê um total de recursos de 7.5 bilhões de dólares, dos quais 4 bilhões provêm do governo da Colômbia, contando com o apoio internacional para completar o restante. Os recursos dos Estados Unidos destinam-se a cinco áreas: apoio ao sistema judiciário e às organizações não governamentais no combate à corrupção, lavagem de dinheiro, seqüestros e desrespeito dos direitos humanos; apoio à expansão das operações anti-narcóticos no sul do país na forma de treinamento e equipamento para as forças armadas; apoio à substituição da agricultura voltada para a indústria de narcóticos, estimulando atividades vinculadas à economia legal; melhoria da capacidade de interdição pela modernização do sistema de comunicações dos militares e dos serviços de inteligência; treinamento e fornecimento de equipamento para as forças policiais. (U.S.D.S., 2001b).
12. Esses recursos complementam os 153 milhões de dólares destinados pelo Departamento da Defesa dentro do pacote do ano anterior para o Plano Colômbia. Ver Cohen, 2001: p. 17.
13. Analisando a diplomacia de cúpulas presidenciais, que adquire crescente importância a partir dos anos 1990, Rojas Aravena destaca as dificuldades de adaptação dos Estados latino-americanos para acompanhar a execução das iniciativas aprovadas em cada encontro. Somando os acordos e propostas aprovadas entre 1990 e 1999 nas cúpulas das Américas (295), das cúpulas ibero-americanas (471), do Grupo do Rio (347) e da APEC para a cooperação na bacia do Pacífico (84), chega-se a um total de 1.197 iniciativas. No caso dos países avançados, marcadamente Estados Unidos, que contam com um quadro permanente de negociadores especializados nos diversos temas da agenda, é possível o acompanhamento sistemático dos processos decisórios. No caso dos países latino-americanos, a estrutura

dos ministérios das relações exteriores carece desse nível de profissionalização, comprometendo a elaboração de estratégias nacionais capazes de vincular os objetivos macro com o detalhamento de propostas no âmbito das comissões técnicas que elaboram as iniciativas a serem discutidas nos encontros presidenciais. Ver Rojas Aravena, 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albright, Madeleine (1997). Fast-Track Trade Negotiating Authority: Essential for America, em *Dispatch*. Washington, D.C., novembro.
- Albright, Madeleine (1998). The OAS and the Road to Santiago: Building a Hemispheric Community In the Americas, em *Dispatch*. Washington, D.C., março.
- Albright, Madeleine (1999). Remarks to the Council of the Americas, 4 de maio. Focus on the Issues: The Americas, março, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C., em www.state.gov/www/focus_index.html.
- Albright, Madeleine (2000a). Press Briefing, 20 de dezembro, Washington, D.C., Office of the Spokesman, U.S. Department of State, em <http://secretary.state.gov/www/statements/2000/001220.html>.
- Albright, Madeleine (2000b) Focus on the Issues Strengthening Civil Society And the Rule of Law. Public Information Series. United States Department of State. Bureau of Public Affairs. Washington, D.C., janeiro, em www.state.gov/www/focus_index.html.
- Albright, Madeleine (2001). Building Hemispheric Democracy. Address at Trinity College. Washington, D.C., 22 de janeiro, em www.state.gov/p/wha/rt/soa/.
- Arizpe, Lourdes 2001 «Cultura, creatividad y gobernabilidad», em Mato, Daniel. (Comp.) Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformación social. México, 2001.

- maciones sociales en tiempos de globalización (Buenos Aires: CLACSO-ASDI).
- Ayerbe, Luis (2003). *O Ocidente e o “Resto”: a América Latina e o Caribe na cultura do Império* (Buenos Aires: CLACSO-ASDI).
- Christopher, Warren (1997). Address and Q&A Session on “Investing in American Leadership”, 15 de janeiro, em Foreign Affairs of the United States on CD-Rom, Vol. 5, N° 1. U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C.
- Cohen, William (2001). Secretary of Defense, Annual Report to the President and the Congress, em www.dtic.mil/execsec/adr2001/index.html.
- Declaração Ministerial (2003). Área de Livre Comércio das Américas, oitava reunião ministerial, Miami, EUA, 20 de novembro, em http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/declaration_p.asp
- Declaração de Nuevo Leon (2004). Cúpula Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo das Américas http://www.sice.oas.org/FTAA/Nleon/Nleon_p.asp
- Freedom House (2001). *Press Freedom Survey* (www.freedomhouse.org).
- Gutiérrez, Lino (2000). Remarks at the Miami Conference on the Caribbean and Latin America, Miami, 8 de dezembro, em www.state.gov/www/policy_remarks/2000/001208_gutierrez_ccla.html.
- Lauredo, Luis (2000). Remarks at the Conflict Prevention and Resolution Forum, Washington D.C., 12 de setembro, em www.state.gov/p/wha/rt/soa/.
- Lauredo, Luis (2001a). Toward the Quebec City Summit, Remarks to the Institute of the Americas. Washington, D.C., 29 de março, em www.state.gov/p/wha/rt/soa/.
- Lauredo, Luis (2001b). Building Hemispheric Democracy. Address at Trinity College. Washington, D.C., 22 de janeiro, em www.state.gov/p/wha/rt/soa/.
- Natsios, Andrew (2001). Testimony before the Senate Appropriations Committee, Subcommittee on Foreign Operations, 8 de maio, em www.usaid.gov/press/spe_test/testimony/2001/ty010508.html.

- Noriega, Roger (2004). The Bush Administration's Western Hemisphere Policy, 6 de Janeiro, em <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/27975.htm>
- Nye, Joseph (2002). *O Paradoxo do Poder Americano* (São Paulo: Editora da Unesp).
- Powell, Colin (2001a). Remarks at the Council of the Americas' 31st Washington Conference. Washington, D.C., 7 de maio, em www.state.gov/secretary/rm/2001/.
- Powell, Colin (2001b). Testimony to House Appropriations Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing. Washington, D.C., 10 de maio, em www.state.gov/secretary/rm/2001/.
- Rojas Aravena, Francisco (2000). "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo", em Rojas Aravena, Francisco (Comp.) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Romero, Peter (2000). U.S. Policy in the Western Hemisphere in the New Century. Fourth Annual Americas Conference, Miami, Florida, 15 de setembro, em www.state.gov/www/policy_remarks/2000/000915_romero_whpolicy.html.
- USAID (2000a). Strategic Plan, em www.usaid.gov/pubs/.
- USAID (2000b). Congressional Presentation FY 2000, Overview of Latin America and the Caribbean, em [www.usaid.gov/pubs/cp2000/lac/..](http://www.usaid.gov/pubs/cp2000/lac/)
- USAID (2000c). Congressional Presentation FY 2000, Latin America and the Caribbean Presentation, em www.usaid.gov/pubs/cp2000/lac/.
- USAID (2001). FY 2000 Performance Overview, U.S. Agency for International Development, Washington, April, Center for Development Information and Evaluation, em www.usaid.gov/pubs/.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (1999a). Background on International Affairs Resources. Fact sheet released by the Bureau of Public Affairs, 15 de dezembro, em www.state.gov/www/budget.
- U.S.D.S. (1999b). Resources for American Prosperity. Fact sheet released by the Bureau of Public Affairs. 15 de dezembro, em www.state.gov/www/budget.

- U.S.D.S. (1999c). Resources for American Values. Fact sheet released by the Bureau of Public Affairs. 15 de dezembro, em www.state.gov/www/budget.
- U.S.D.S. (1999d). America's Overseas Presence in the 21st Century, novembro, em www.state.gov/r/pa/rls/dos/index.cfm?docid=221&clid=694.
- U.S.D.S. (2000a). Strategic Plan, em www.state.gov/www/budget/stratplan_index.html.
- U.S.D.S. (2000b). Final Report from The White House Conference on Culture and Diplomacy, Washington, D.C., 28 de novembro. Released by the Bureau of Educational and Cultural Affairs, em http://www.state.gov/r/whconf/final_rpt.html.
- U.S.D.S. (2001b). Plan Colombia. Fact Sheet, Bureau of Western Hemisphere Affairs, Washington, D.C., 14 de março, em www.state.gov/p/wha/rt/plncol/index.cfm?docid=1042.
- U.S.D.S. (2001c). What is the International Affairs Budget?, 21 de Janeiro, em www.state.gov/m/fmp/index.cfm?docid=2342.
- U.S.D.S. (2001d). Report to Congress Pursuant to the International Anticorruption and Good Governance Act (Public Law 106-309), 16 de abril, em www.state.gov/g/inl/corr/index.cfm?docid=2327.
- U.S.D.S. (2002). Patterns of Global Terrorism - 2001, Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism, em <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/>
- Zoellick, Robert (2001). Free Trade and the Hemispheric Hope. Prepared Remarks. Washington, D.C., 7 de maio, em www.ustr.gov.

SUMÁRIO

A ALCA e a arquitetura das relações hemisféricas nos governos Clinton e Bush

Este artigo aborda a política externa dos Estados Unidos nos governos de Bill Clinton e George W. Bush, buscando situar continuidades e mudanças, tanto na estratégia global do país, como em relação a América Latina e o Caribe. Neste último aspecto, a análise tomará como referência a diplomacia de cúpulas presidenciais, consideradas pelas duas administrações norte-americanas como espaço privilegiado para a construção de uma nova arquitetura de relações hemisféricas. O marco temporal corresponde ao período de realização das reuniões de Miami, Santiago e Quebec, entre 1994 e 2001, e a Cúpula extraordinária de Monterrey, em 2004.

Como pretendemos mostrar, as concepções que orientam o posicionamento internacional dos Estados Unidos nos governos democrata e republicano expressam fortes elementos de continuidade. Não se verificam desacordos substanciais na definição de interesses, desafios e ameaças, especialmente em relação a América Latina e o Caribe. Os desdobramentos posteriores ao 11 de setembro de 2001, basicamente acentuam diferenças que já estavam presentes no período inicial da presidência de Bush, explicitando um protagonismo mais impositivo na busca de objetivos essencialmente similares.

O artigo toma como referência central fontes documentais do Departamento de Estado.

RESUMEN

El ALCA y la arquitectura de las relaciones hemisféricas en los gobiernos de Clinton y Bush

Este artículo aborda la política exterior de los Estados Unidos en los gobiernos de Bill Clinton y George W. Bush, buscando situar continuidades y cambios, tanto en la estrategia global del país, como en relación a América Latina y el Caribe. En este último aspecto, el análisis tomará como referencia la diplomacia de cumbres presidenciales, consideradas por las dos administraciones norteamericanas como espacio privilegiado para la construcción de una nueva arquitectura de relaciones hemisféricas. El marco temporal corresponde al período de realización de las reuniones de Miami, Santiago y Québec, entre 1994 y 2001, y la Cumbre extraordinaria de Monterrey, en 2004.

Como pretendemos mostrar, las concepciones que orientan el posicionamiento internacional de Estados Unidos en los gobiernos demócrata y republicano expresan fuertes elementos de continuidad. No se verifican desacuerdos substanciales en la definición de intereses, desafíos y amenazas, especialmente en relación a América Latina y el Caribe. Los desdoblamientos posteriores a 11 de septiembre de 2001, básicamente acentúan diferencias que ya estaban presentes en el período inicial de la presidencia de Bush, explicitando un protagonismo más impositivo en la búsqueda de objetivos esencialmente similares.

El artículo toma como referencia central fuentes documentales del Departamento de Estado.

ABSTRACT

The FTAA and the architecture of hemispheric relations in the Clinton and Bush Administrations

This article focuses on the foreign policy of the United States during the Administrations of Bill Clinton and George W. Bush, in order to establish continuities and changes both in its global strategy and in its relation to Latin America and the Caribbean. The analysis will make reference to the Presidential Summits diplomacy, considered by both administrations as a privileged space for building a new architecture of hemispheric. The period of time selected for analytical purposes begins with the meetings of Miami, Santiago and Quebec (1994-2001), and ends with the Summit of Monterrey in 2004.

This article aims at demonstrating that the conceptions that guide the international position of the United States during the democratic and republican governments show strong elements of continuity. Substantial disagreements on the definition of interests, challenges and threats, specially in connexion to Latin America and the Caribbean have been registered. The aftermath of September 11th 2001 has basically accentuated the differences that were already present at the beginning of Bush's presidency, making explicit a more imposing protagonism in the search for goals that are essentially similar to the previous ones.



After Fast Track: Will the FTAA Become a Reality?

Robert Weber

With great fanfare, on August 8, 2002, President George W. Bush signed PL 107-210, legislation that restored presidential authority to negotiate trade agreements that Congress can either approve or reject but cannot amend. “America’s committed to building a world that trades in freedom and grows in prosperity”, the president emphasized. “Today, we have the tools to pursue that vision”. More specifically, Bush proposed that this legislation would help reach trade agreements that “will open markets, expand opportunity, and create jobs for American workers and farmers”.¹ With his signature, the president ended nearly ten years of struggle to adopt a statute designed to expedite congressional approval of new international trade agreements. Throughout the world participants in the process came to know this procedure as “fast track”, a quaint phrase that succinctly conveyed both the fondest wishes of its most loyal supporters and the worst nightmares of its most ardent foes. Spokesmen for the Bush administration, however, preferred to describe this initiative as “trade promotion authority”, a change in nomenclature apparently designed to build popular support and to ease the task of persuading a dubious House of Representatives of the merits of new trade agreements. In recent times the House of Representatives has served as the major political roadblock to new trade agreements.

This article concentrates on the factors that affected the willingness of the House of Representatives to adopt “fast track” legislation in 2002, and how these factors might affect the resolution of this issue in future years. Even though the United States Senate will need to approve any new trade agreements as well, my assumption is that the Senate has a sufficiently large number of free trade proponents that it is not apt to be a major battleground in the next two years. The House of Representatives, on the other hand, with only a slender Republican majority, and in light of the closely-contested 2002 decision, presents the more interesting case. If the signatories to the Free Trade Area of the Americas (FTAA) ultimately are to create one large integrated market in the Western hemisphere, it is difficult to imagine that achievement without an active role played by the United States. Furthermore, it is difficult to envision a significant U.S. role without the cooperation of the American congress, especially the House of Representatives.

The New Political Landscape

Forcing Congress to render an up or down verdict on any new trade agreement does not solve the fundamental political problem of constructing a majority coalition in the House of Representatives.² Trade policy, since the earliest years of the Republic, has been a controversial part of American political life, and it is not hard to understand why.³ In particular, voters are likely to express differing preferences for trade policy, and the Member of Congress is faced with responding to these preferences. Trade policy, primarily because of its effect on employment decisions, has the potential to disrupt the lives of many citizens. To some Americans, a job may merely be a job, a way of earning as living as painlessly as possible. Yet, the fear of losing that job can raise the specter of changing homes, neighborhoods, and cities—changes that imply more than mere changes in routine working conditions. Such changes inevitably add to the intensity of the process and it is the intensity of aggrieved constituents which has the greatest potential for altering the representatives’ voting calculus.

The political problem of passing new trade initiatives is further complicated by the fact that programmatic costs and benefits are likely

to show up in constituents' lives at different times.⁴ More specifically, unemployment rates initially are likely to rise much faster than the creation of new employment opportunities spurred by expanding overseas markets, a situation that heightens Member sensitivity in an institution that was designed to be uniquely sensitive to constituency interests. Expanded international trade may produce net benefits, but these benefits are apt to be of little consolation to newly unemployed workers who are anxious to redress this grievance. Moreover, the stakes in this struggle are likely to produce different political repercussions. Douglas Arnold has persuasively argued that "depriving someone of one thousand dollars produces a reaction far more intense (and politically dangerous) than delivering a thousand dollars in the first place".⁵ What some psychologists have termed "loss aversion"—a willingness to evaluate losses of a certain magnitude more unfavorably than gains of a corresponding amount—places supporters of liberalized trade pacts at a substantial initial disadvantage.

Over the years, proponents of free trade have resorted to a variety of methods designed to minimize the political difficulties of passing complicated trade bills intact. For many years, Congress, for example, simply authorized the President to negotiate tariff reductions within specified limits, a delegation of authority that deflected political pressures from the legislature to the executive branch. In recent years, the chief device has been the creation of "fast track" authority, that is, the enactment of a law that requires Congress to act on proposed agreements within 90 days in an up or down vote.

This statute—used successfully in the adoption of the 1979 Trade Act, the 1988 Canadian Free Trade Agreement, and the North American Free Trade Agreement—expired in 1994. It was on the question of whether Congress should reinstate this procedure that the House of Representatives derailed "fast track" in 1998.

If the policy attributes of trade agreements still remain basically intact, how does the adoption of "fast track" change the contours of the political landscape? The most obvious change is that the burden for building a majority coalition in the House of Representatives now falls almost entirely on the American negotiators in the multi-national trade conferences. To be successful, these trade negotiators will have to fashion a trade package that meets the policy and re-election goals of at least 218 Members of the House of Representatives. Coalition building in Congress typically involves the adjustment of policy pro-

posals in the legislature by individuals familiar with the political needs of a majority of the Members. Since the “fast track” procedure prohibits amendments to the proposed agreement, free trade proponents will not have an opportunity to repair bills that seem likely to fail to enlist majority support. New trade agreements, for example, based solely on “free market principles” probably will not meet the needs of a majority and probably would be resisted by the chamber. Without the opportunity to modify such a package in a fashion that adds supporters to the initial proposal, the prospects for legislative approval would appear remote.

The best chance for securing congressional support will probably occur if the Bush administration establishes regular communications between its trade negotiators and the Republican leadership in the House of Representatives. Since national media seldom report on these situations, it is difficult for outsiders to gauge how well or how poorly such consultation may be taking shape at the moment. However, the practice of anticipating responses and adjusting policies to meet those objections is a successful and time-honored technique in Congress. By physically removing the trade negotiators from the nation’s capitol, however, the people responsible for negotiating the agreements must now seek the approval of legislators with possibly different goals and priorities. Maintaining contact between trade negotiators and party officials should pose no insurmountable obstacles in this era of modern communications. No doubt timely consultation with Republican party leaders will complicate the negotiators’ approach at the bargaining table, but such a mode of operation also promises the fruitful means for changing the status quo.

If Administration officials can negotiate successfully a trade package that meets the policy and re-elections goals of a majority of Members, approval in the House is apt to be relatively routine and lacking in drama. For most legislators, it is probably more difficult to vote for a controversial procedure than to vote for a specific international agreement. The reason, of course, is that the opponents of a measure know that they can kill the proposal by defeating the procedure, and to defeat the procedure they can exaggerate the potentially harmful effects on any Member’s constituents. Although representatives with closely divided constituencies may have some difficulty deciding how to vote, a specific trade agreement presumably enables them to calculate more accurately the policy effects on certain parts of their districts.

A specific international trade agreement also increases the Members' opportunity to claim credit for legislative actions that lead to tangible benefits for their constituents. By contrast, little credit-claiming opportunities are available to legislators voting for a procedure which may positively affect their constituents' lives only in the distant future.⁶

Students of public policy are painfully aware that considerable time can elapse between the time that a new proposal is initiated and the period when the policy begins to produce substantive changes in the lives of the citizenry. In this respect, there is a potential constitutional question that may appear in the future and stall the implementation of new trade agreements. In particular, the Constitution, in Article 1, Section 5, provides that "Each House may determine the Rules of its Proceedings,..." What "fast track" does is establishes by statute a limitation on the Members' ability to amend a specific motion and sets a time table for consideration of that resolution. The question of constitutional law thus becomes: may one Congress by statute require a subsequent Congress to adopt a specific procedure? If this action were taken by a constitutional amendment, there would be no question about the appropriateness of the action. However, since the action was undertaken by statute, opponents of expanded international trade might well claim that the Constitution has been changed by statute, a proposition that the Supreme Court rejected in the 1803 landmark decision, *Marbury v. Madison*. Since the federal courts have not considered any litigation dealing with this provision in Article 1, Section 5, not even the most knowledgeable court watcher is likely to accurately predict how the Supreme Court actually might rule in such a case.

Procedures like "fast track" or the delegation of this authority to the executive branch probably offer the best hope for ultimately enacting controversial trade policies. These and similar devices are not cost-free measures. In return for a favorable policy such as liberalized trade, constituents sacrifice a measure of their ability to hold a Member of Congress accountable for his or her action. In particular, one effect of these kinds of procedures is to make it difficult for constituents to identify governmental actions and to trace these actions to the voting choices of their Member. A candidate for office can, for example, promise to support a popular exemption to a trade proposal, but this representative will never have to answer to his constituents if the original proposal does not contain the exemption, and amend-

ments are prohibited. Constituents can neither reward nor punish their representatives if they cannot reasonably connect their Member's contribution to the enactment or defeat of a specific policy.

Increasing Partisanship

Since the end of World War II, American political leaders have attempted to conduct foreign policy on a bipartisan basis. The idea that partisan politics stops at water's edge has an enormous appeal to the electorate as well as providing some assurance that the changes in partisan control will not disrupt American commitments abroad. Despite the obvious appeal of bipartisan approaches, the Members of the House of Representatives have found it increasingly difficult to negotiate a bipartisan consensus on the virtue of international trade. As the data in Table One suggest, the bipartisan nature of the coalition has diminished over the last decade, with Democratic support approaching only 10% of the party's membership in the 107th Congress. Democrats, while voicing their support for free trade, have insisted that new international agreements must be consistent with employment and environmental standards, a position that Republican leaders have routinely resisted. Indeed, it is the continued failure to reach a bipartisan agreement on these issues that practically guarantees a difficult and prolonged battle for any new international trade agreement in the near future. A "trade policy built on partisanship is built on sand "and will sink," Michigan Democrat Sander Levin insisted.⁷ While Levin's prediction may be overly pessimistic, his observation does highlight the potential change in trade policy that might accompany the election of a Democratic majority to the House of Representatives.

TABLE ONE
 Percentages of Democrats and Republicans Voting
 "Yes" on Selected International Trade Issues, 1993-2002

Year	Issue	Democrats	Number	Republicans	Number
1993	NAFTA	39.5%	(259)	75.4%	(175)
1994	GATT	65.2%	(256)	68.4%	(121)
1998	Fast Track	14.1%	(206)	66.2%	(151)
2000	China	34.5%	(211)	73.8%	(222)
2001	Fast Track	9.9%	(211)	87.7%	(221)
2002	Fast Track	12.0%	(208)	87.5%	(217)

Source: *Congressional Quarterly Weekly Reports*, November 20, 1993, pp. 3224-3225; November 11, 2000, pp. 2652-2655; 1994 Almanac, p. 171; 1998 Almanac, p. H132 and *Congressional Quarterly Weekly Report*, December 8, 2001, pp. 2938-2939 and August 8, 2002, pp. 2103-2104.

The collapse of the bipartisan coalition is also revealed by the increased importance that party members have come to play in roll call voting decisions. Members of the House of Representatives, as the data in Table Two clearly indicate, have become unusually willing to support party positions. Correlations between party and vote (as measured by epsilon), while relatively modest early in the 1990's, reach as high as .75 in 2000. Students of congressional behavior have suggested that this heightened partisanship is due to a realignment of electoral forces that has produced greater homogeneity within the parties and greater divergence between the parties on a variety of issues. Greater ideological agreement within the legislative parties has also contributed to

TABLE TWO
Relationships Between Party Affiliation and Roll Call Votes
on Selected International Trade Issues, 1993 – 2002

		Republicans	Democrats	Correlation Coefficient
NAFTA	Yes	75.4%	39.5%	
	No	<u>24.6%</u>	<u>60.5%</u>	
		100%	100%	Epsilon 0.36
		(175)	(258)	
GATT	Yes	68.4%	65.2%	
	No	<u>31.6%</u>	<u>34.8%</u>	
		100%	100%	Epsilon 0.31
		(176)	(256)	
FAST TRACK '98	Yes	68.0%	14.5%	
	No	<u>32.0%</u>	<u>85.5%</u>	
		100%	100%	Epsilon 0.54
		(217)	(212)	
CHINA	Yes	74.2%	34.6%	
	No	<u>25.8%</u>	<u>65.4%</u>	
		100%	100%	Epsilon 0.39
		(221)	(211)	
FAST TRACK '01	Yes	89.4%	9.9%	
	No	<u>10.6%</u>	<u>90.1%</u>	
		100%	100%	Epsilon 0.79
		(217)	(212)	
FAST TRACK '02	Yes	87.6%	12.0%	
	No	<u>12.4%</u>	<u>88.0%</u>	
		100%	100%	Epsilon 0.76
		(217)	(208)	

Source: *Congressional Quarterly Weekly Reports*, November 20, 1993, pp. 3224-3225; November 11, 2000, pp. 2652-2655; 1994 Almanac, p. 171; 1998 Almanac, p. H132 and *Congressional Quarterly Weekly Report*, December 8, 2001, pp. 2938-2939 and August 8, 2002, pp. 2103-2104.

assertive party leadership which sees its task as the prosecution of party initiatives.⁸ Finally, for both the supporters and the opponents of trade promotion authority, the increasing partisan polarization in the House increases the stakes of future congressional elections, especially the determination of which party wins a majority of the seats. Whether a Democrat or a Republican is elected from a particular district now becomes more relevant than whether the winner supported or opposed new trade agreements during the campaign.

Partisan and Ideological Hostility

As the legislative parties have been more polarized in their positions on international trade agreements, other facets of the legislative process both reflect and contribute to this increased partisan hostility and the highly contentious nature of the debate. Although no measures exist to summarize these changes in the House of Representatives over the past decade, the public record in the last two years contains few references to even a modest effort to restore civility and professional decorum to the process. Democrats, as the minority party, were most inclined to blame the Republican majority for the failure to develop a bipartisan international trade policy. Their criticism typically centered on such specific legislative practices as closed rules and limited opportunities for debate and deliberation. In December 2000, for example, Texas Democrat Lloyd Doggett bitterly complained that “here we have ‘fast’ Fast Track being rammed through Congress with all amendments and alternatives blocked and one hour for 435 Members to debate this bill”. He further contended that “When the House Republican leadership acts in such a high handed manner before the bill is even passed it can hardly be expected to cooperate and collaborate after Fast Track authority is granted”.⁹ Republican leaders might well have defended their actions on the basis of balancing fairness and efficiency, concerns that are inherent in a chamber as large as the 435 member House of Representatives. Instead, David Drier, the Chairman of the Rules Committee, chose to justify this rule on the basis of the actions of past Democratic majorities. He contended:

When our friends on the other side of the aisle, Mr. Speaker, were in the majority, this is exactly the way they moved the rules dealing with trade issues. And so we have learned from you all so well.

So we are exactly following your precedents here, and thank you very much for setting the example for us.¹⁰

While the House of Representatives historically has been a more partisan and contentious body than the Senate, it is the tenor of the debate that appears to have taken on a more ominous tone. Of particular note is the willingness of minority Democrats to question publicly the integrity and credibility of the Republican leaders in the last two years. In the floor debate over a rule that made it possible to consider the conference agreement on the same day that the rule was reported, for example, Oregon Democrat Earl Blumenauer compared the procedure to martial law. He proposed:

Sadly, the leadership of this House has refused to give us...an open process to consider the bill before us. Once again the Republican majority has resorted to ‘martial law’ rule, preventing members from having even one day to look at the bill on which we’re voting. This is the latest in a series of affronts to bipartisanship, collegiality and the legislative process.¹¹

Martin Frost, a member of the Rules Committee, also described the procedure in the same “martial law” terms, and specifically questioned the integrity of Republican leaders. “Now, we would like to be able to trust what the Republican leadership says is in the bill,” he insisted, “but they have been caught on too many occasions when they tried to sneak controversial provisions into big pieces like this.” Republican leaders, he claimed, have lost “...the credibility to come to the House floor and say trust us”.¹²

Partisan debaters, especially in the House of Representatives, typically use whatever arguments they can find to advance their positions. While neither Blumenauer nor Frost were likely to vote for Trade Promotion authority even if they had received sufficient time to read the entire 304 page conference report, statements about “sneaking controversial provisions” into unread bills reflects a substantial lack of trust in leadership actions. Leadership activity in future years will likely continue to be pervasive in the post reform House of Representatives, and the deterioration of personal relationships will certainly complicate the task of constructing a bipartisan coalition in support of new trade agreements.¹³ Mutual respect and trust offer no guarantees

of success, but their absence suggests at best that the process may be long and complicated in the future.

House Republican leaders in 2002 ultimately prevailed on fast track by making the issue a partisan one and then rallying the troops in support of this initiative. Indeed, from initial introduction to final vote, inspection of the public record reveals little overt effort to develop a bipartisan coalition in support of trade promotion authority. Ways and Means Committee Chair William Thomas publicly praised three House Democrats for their “courage and conviction” in supporting this legislation. Although Thomas does not identify any substantive contributions that the three Democrats made to the final legislative product, the Chairman argued that merely voting for the measure was sufficient to make the effort “bipartisan”.

Democrats were quick to dispute the “bipartisan” label, emphasizing the failure of Republicans even to attempt to reach some accommodation with the Democratic minority. Michigan Democrat Sander Levin, for example, described the process in this fashion:

...(T)he basic partisanship which has marked this legislation from the beginning in this House, even blinds the majority as to what has happened these last years....They started on a partisan foot; and they think because they have a few Democratic hands that makes it a bipartisan product. It does not. 161 Democrats voted for fast track bill in the House. They did not reach out for one minute to try to meld the two bills into one.¹⁴

Charles Rangel, the ranking Democrat on the Ways and Means committee, made the same complaint. He argued:

This bill has been called a bipartisan bill. And you can call it bipartisan all day and all night, but...this is not a bipartisan bill. Bipartisan means, to the chairman of the Committee on Ways and Means, walking down the hall with Rangel and giving him an opportunity to talk about trade. If I miss that, then I miss the bipartisanship. This was never discussed in the subcommittee, it was never discussed in the full committee, never discussed with Democrats, but there were meetings with two Democrats with the chairman. And he concluded after those conversations that ended compromise, that ended discussion, and that was the end product.¹⁵

Republican leaders neither chose to respond to Levin and Rangel's description of the process nor to offer a justification for this partisan style of decision making.

The Ways and Means Committee, the standing Committee in the House of Representatives charged with approving trade agreements, has a long history of partisan decision-making. The Republican majority did not initiate this practice after the 1994 congressional election promoted them to majority status. What has changed, however, is the willingness of Committee members to restrain their partisan inclinations and to cooperate on legislation that could be successfully defended on the floor. In place of bipartisan cooperation, Members have substituted partisan and ideological considerations, a substitution which will probably invite a future Democratic majority to respond in kind. The norm of restrained partisanship, an important factor in the Committee's successes, appears to be dead and there is little in the public record to suggest that the Members have any incentive to resuscitate it. Charles Rangel, after denouncing the Republicans for their failure to negotiate a bipartisan agreement, blamed Chairman William Thomas.

Of the blatant partisanship, he argued: "Now we are used to that on the Committee on Ways and Means, because my chairman truly believes that he was violated by former Chairman Dan Rostenkowski, and he is going to spend the rest of his legislative career making us pay for it".¹⁶ Although vocal inflections might temper such remarks, Rangel's tenor clearly suggests that a new Democratic majority led by a Chairman Rangel at the helm of Ways and Means is likely to retaliate against Republicans for their harsh treatment. Partisan conflict, once initiated as the preferred method of governing, has a way of becoming entrenched, and it is difficult to foresee specific changes that might re-introduce civility into legislative deliberations. Both the Republicans' unwillingness to negotiate a bipartisan consensus on international trade and both parties' failure to establish the kind of personal relationships which might foster such negotiations practically guarantees that this issue will be unusually divisive the next time it comes to the House floor.

Keeping the Victory Intact

Although the supporters of trade promotion authority prevailed by one vote in December 2001, the razor thin margin of victory was cause for

concern. Shortly after this roll call vote, two California Republicans indicated that they were seriously reconsidering their votes the next time this issue came to the floor. Dana Rohrbacher, one of the would-be switchers, predicted that as many as five additional conservative Republicans were likely to change their positions. In addition, Missouri Republican Roy Blount, a trusted party loyalist, was scheduled to undergo surgery in the summer, an operation that would prevent him from casting a sure vote for fast track. Finally, if the five members who failed to vote on this issue are considered, it seems likely that at least three (and possibly four) of the absentees were opposed to trade promotion authority.

In light of these possibilities, it required little imagination to envision a scenario in which a hard-fought one vote victory could have turned into a ten vote defeat.

That such a defeat did not materialize is largely due to the political skills and sustained effort of President George W. Bush and his advisers, especially Trade Representative Robert Zoellner and Commerce Secretary Donald Evans. Indeed, of all the issues that have confronted the President in the first two years of his administration, it is the President's effort on fast track that offers the most compelling evidence that Bush has sufficient political acumen to lead the nation in troubled times. *Washington Post* reporter Dana Milbank offered this description of the President's leadership style:

Bush finds himself in a jam, with heavy opposition to the position he advocates. After a sometimes painful period of stumbling, he casts aside all other issues so he can focus his administration's attention—and the public's—on just one topic. Then he hammers away at the issue, using the bully pulpit with numbing repetition and marshalling all arguments to make his case. When one rationale doesn't sell, he drops it and adopts a new one.¹⁷

Although written to explain Bush's ability to win congressional support for a war on Iraq, Milbank's description partially captures the President's effort to rally support for trade promotion authority.

Much like the earlier legislative successes on NAFTA and China's entry into the World Trade Organization under Clinton, energetic presidential involvement in the legislative process was one of the most significant factors in the adoption of fast track legislation. In parti-

cular, early in his administration Bush decided that trade promotion authority was one of his most important legislative priorities, and he never wavered in his support of this initiative. In fact, he urged support for fast track in every economic speech since taking office. Although his arguments for this legislation changed over time, none of the participants doubted either the President's resolve or his willingness to see this issue through to a successful conclusion. When economic conditions deteriorated, Bush claimed that free trade would stimulate the economy. When terrorists attacked the World Trade Center, the President argued that "free trade would reduce hostility in the Arab world".¹⁸ Opponents of fast track apparently never made much effort to counter his arguments, and as a result, the bully pulpit became a formidable weapon in the President's arsenal.

In this instance, Bush was unusually successful in restricting his time and attention to one or two important issues and relegating other issues to the "back burner." For example, the Presidential initiative on social security reform, a significant element in the 2000 presidential campaign, simply disappeared from the nation's agenda. Unlike Presidents Carter and Clinton, who arrived in Washington with a full legislative agenda and sacrificed much of their influence by attempting to do too much too soon, Bush restricted his personal involvement to one or two issues. Such an approach, while it restricts a president's opportunity to affect many different policy areas, also makes it more likely that a president can prevail on those issues that he chooses to contest.

By itself, however, neither the effective use of presidential rhetoric nor focused presidential activity was apt to be decisive on this hotly contested issue. In addition to these tactics, President Bush and his advisors demonstrated an unusual degree of ideological flexibility in constructing a winning coalition on the floor of the House of Representatives. In the year preceding the August vote, Bush, the enthusiastic proponent of free trade, took the following protectionist steps: he raised tariffs on imported steel, increased duties on Canadian lumber, and signed a farm bill that substantially increased subsidies to farmers. These actions, though loudly condemned by newspaper editors and ideologues, apparently had the effect of shoring up support for fast track in congressional districts where the failure to take any action might have created enormous political pressure to protect local industries. Curt Weldon, for example, was the only Pennsylvania

Republican to cross party lines to oppose trade promotion authority. Had the President not acted to increase tariffs on imported steel, it is likely that he would have faced significant defections from Republican allies, defections so large that he probably could not have produced a legislative majority in support of this initiative.

Economists and editorial writers alike criticized Bush for his willingness to accept non-market solutions in return for legislative support. “What it’s really about, of course, is raw, shortsighted politics”. Economist Paul Krugman complained that “the same politics that has led the administration to revoke crucial trade access to Caribbean nations, with devastating prospective effects on their economies, to help out a single South Carolina congressman”. Other critics complained that this surrender of free market principles eroded the United States’ negotiating position in future WTO and FTAA sessions. The tariffs on steel, for example, may provoke other nations to insist on rewriting the safeguard provisions that the President used to justify the tariffs against a flood of foreign imports. “But what good are new agreements if we won’t honor the old ones?” Krugman pointedly asked. This action, he concluded, “demonstrates an unprecedented contempt for international rules”.¹⁹

Other supporters of free trade offered a more sanguine view of these practical concessions. C. Fred Bergsten, director of the Institute for International Economics, recognized the President’s need to “take one or two steps backward to go forward on free trade”.²⁰ Like other free traders, Bergsten defended the Administration’s actions “because it’s so important to get this authority to get the United States back into international trade negotiations”. Congressional Republicans apparently acted on similar sentiments, affording the President sufficient leeway to construct a winning coalition. Had they been so inclined, these Members might have played to “free market galleries” and earned the praise of appreciative constituents by criticizing Bush for failing to uphold free market principles. For the most part, however, potential critics remained silent, and their silence was crucial to winning a three vote margin of victory. After Senate Democrats added approximately \$12 billion to train workers displaced by increased foreign trade, House Republicans might have balked at this compromise and refused to vote for the conference report. Even though the Administration picked up approximately five to ten Democratic votes because of these concessions, if as few as four Republicans had insisted on ideological purity

and refused to support these concessions, these desertions probably could not have been overcome.

Due in part to President Bush's energetic campaigning, Republicans managed to add slightly to their strength in the House of Representatives, increasing their number from 223 to 231 after the 2002 congressional election. As occurred in recent congressional elections, incumbents were overwhelmingly reelected, with changes in party control coming in newly reapportioned districts and in districts where the incumbents were retiring from office. For the supporters of expanded international trade agreements, this victory means that legislative allies will be favorably placed to advance this policy for the next two years. However, due to the narrowness of party control, this victory also implies that minority Democrats are competitive in many districts and that their opposition to new trade agreements without environmental standards and guarantees for workers will not be silenced. If Democrats can remain united in their opposition, Republicans must still retain the support of almost all their members. This will be a challenging task.

Continuation of a Republican majority in the House of Representatives guarantees that for the next two years at least, the proponents of liberalized trade will have favorable terrain on which to wage their battle. However, since it appears likely that the thirty four countries in the Western Hemisphere that have been working on FTAA will not have concluded any major agreements before the 2004 congressional election, this victory does little to advance those particular interests in the next two years. For the supporters of increased international trade, two aspects of these negotiations are apt to be critically important for the long term prospects for political success in the House of Representatives. These are the provisions dealing with agricultural subsidies and those which affect textile industries. Depending upon their content, both subjects have the potential for seriously disrupting the Republican majority in the House. Republicans currently enjoy significant success in constituencies with either textile or farming operations, and a pure trade package would severely test Republican commitments to their policy and re-election goals. If they cannot achieve both goals simultaneously, most of the evidence suggests that they will act to achieve the reelection goal. Without widespread defections from Democratic ranks, an unlikely prospect in the near future, such a choice would doom chances for any new block-busting agreements.

Conclusion

Participating nations, when they initially declared the goal of reaching the proposed Free Trade Area of the Americas agreement by 2005, recognized that the process was likely to be long and arduous. It should also be clear that the terms “long” and “arduous” also accurately describe the process of building a majority coalition in the House of Representatives simply to adopt a procedure that expedites consideration of future trade agreement. Had the House of Representatives rejected “fast track”, the prospects for advancing new trade agreements and the United States’ participation in those agreements would have been exceptionally bleak. At this juncture, the adoption of the “fast track” only guarantees that the process moves to the next stage of negotiations, the multinational bargaining that is occurring in new WTO and FTAA talks. Politics at the international level may be even more complex than those practiced in the House of Representatives. If, as I have argued, negotiators ultimately can strike a deal that satisfies the policy and re-election goals of a legislative majority, approval in Congress is apt to be quick and painless. Failure to strike such an agreement, on the other had, will probably doom U.S. participation in any new multi-national trade agreements in the foreseeable future.

Post Script

The high degree of uncertainty surrounding the political impact of the recent trade pacts as well as the results of the 2004 presidential and congressional elections add new complexity to the policy making process and the future of FTAA. Of particular significance are the actions of President George Bush and the removal of tariffs on some imported steel in December 2003. President Bush, I have argued, initially compromised his commitment to free trade because he needed the votes of Pennsylvania Republicans to secure the passage of “fast track”. He then justified these tariffs on the basis of helping the steel industry to recover from the flood of imported steel in the 1990s. His strategy went awry, however, when the World Trade Organization ruled that these tariffs violated global trading rules and awarded the European Union, Japan, and other countries \$2.2 billion in retaliatory sanctions. To increase the political pressure on the President, the European Union

targeted products originating in states that were likely to be important in the 2004 presidential election. Citrus products from Florida, motorcycles manufactured in Wisconsin, and farm implements made in Illinois, for example, were all listed as likely retaliatory targets. It was not coincidental that these locations also were in states where the shift of a few thousand votes might well determine the winner of the state's electoral votes in the upcoming presidential election.

The executives in the steel industry and union members in the steel-producing states enthusiastically endorsed Bush's initial decision to help this ailing industry by levying tariffs on imported steel. These voters also resided in the electoral vote rich states of Pennsylvania, Ohio, and West Virginia. At the same time, however, the President's decision to place tariffs on imported steel was beginning to produce a backlash from the owners and employees in companies which purchase steel. When the tariffs significantly increased manufacturing costs, reduced profit margins, and increased unemployment, these voters publicly criticized the Administration for its misguided trade policies. Many of these citizens resided in the battleground states of Michigan and Ohio. The political calculus in this instance not only involved which side had the most votes but also where they resided.

Shifting positions and policies also make it especially difficult to gauge the political repercussions of specific actions. For example, will labor and management in the steel industry respond negatively to a Bush candidacy because the President withdrew his support for tariffs on imported steel? Or, will these same voters be grateful to the President for the grace period that the temporary tariffs provided the steel industry with an opportunity to reorganize and to improve its competitive status? The same kind of questions can also be asked about employees in the steel purchasing states. Will they reward Bush for rescinding the tariffs or will they punish him for deserting his free market principles? Voters affected directly by these trade policies might respond either way, and depending upon their responses, determine the fate of the Bush presidency and the future of FTAA.

Both political parties at the congressional level continue to be sharply divided in its approach to international trade issues. Congress overwhelmingly approved the Jordan Free Trade Agreement with a bi-partisan majority but this vote is not likely to be a good test of congressional sentiment. Increased U.S. trade with the relatively small Jordanian economy simply does not inspire the same fears about

jobs losses that fuel the heated debate about international trade that treaties like NAFTA generated. This treaty, it should be noted, also contained provisions for tougher environmental standards, provisions whose absence in previous trade proposals sparked Democratic resistance. The inclusion of this standard or a similar proposal could be the basis for a bi-partisan consensus that sets congressional action on a less precarious course of action in the future.

Although the recently announced U.S.–Australia free trade agreement has not yet received congressional approval, the negotiations that preceded its submission are instructive of the substantive arrangements that are likely to be politically viable in the near future. Advocates of open markets may have hoped that fast track would practically guarantee the removal of trade barriers, but the substance of this trade agreement should convince free traders that at best only incremental decisions are likely to emerge out of a complex negotiation process. The U.S.–Australian agreement, for example, would eliminate tariffs on manufactured goods and strengthen intellectual property rights. But in this same agreement the Bush Administration pushed for and won exclusions for important agricultural interests, including sugar, dairy producers, and cattlemen. Even long-time supports of free trade such as Senator Tom Daschle and Senator John Breaux would not support this pact unless exceptions were made for agricultural interests in their states. The adjustments to free market principles contained in this agreement do not necessarily guarantee the adoption of this treaty but by the same token their absence probably dooms this agreement.

Timing is an important element in most political decisions and the precarious nature of the U.S. economy will make approval of the Central America Free Trade Agreement (CAFTA) in the next year an uphill battle. No doubt President Bush would like another international trade pact approved by Congress before the election to reaffirm his political skills, but the loss of 2.7 million manufacturing jobs during his administration has helped to create a political climate where only the most secure Members of Congress or committed advocates of free market principles are anxious to take public positions on this volatile issue. An improved economy, especially in the area of job creation later in the year, might marginally improve the prospects for the adoption of CAFTA but neither public nor private economic forecasts are predicting growth of this magnitude in the economy.

NOTES

1. Alison Mitchell (2002). "Bush Hails Vote In House Backing Trade Legislation," *New York Times*, July 28, p. 1.
2. For a more detailed analysis of the political problem see Gary Prevost & Robert Weber (2002). "The Prospect for the Free Trade Area of the Americas," in *Neoliberalism and Neopanamericanism*. New York: Palgrave MacMillan, p. 67-105.
3. See, for example, James Shoch (2001). *Trading Blows: Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era*. Chapel Hill, NC: University of North Caroline Press; and Martha L. Gibson (2000). *Conflict and Consensus in American Trade Policy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
4. This section relies extensively on R. Douglas Arnold's path breaking book (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, pp. 61-87.
5. Ibid., p. 32.
6. David R. Mayhew (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, pp. 61-87.
7. *Congressional Record*, July 26, 2002, H5975.
8. See David W. Rhode (1991). *Parties and Leaders in the Post Reform House*, Chicago: University of Chicago Press.
9. *Congressional Record*, December 9, 2001, H9001.
10. *Congressional Record*, December 9, 2001, H9013.
11. *Congressional Record*, July 26, 2002, H5984.
12. *Congressional Record*, July 26, 2002, H5957.
13. Lewis G. Irwin (2002). *A Chill in the House: Actor Perspectives on Change and Continuity in the Pursuit of Legislative Success*. Albany, NY: State University of New York Press, pp 171-183.
14. *Congressional Record*, July 26, 2002, H5975.
15. *Congressional Record*, December 9, 2001, H8975.
16. *Congressional Record*, December 9, 2001, H8975.

17. Dana Milbank (2002). "Persistence on Iraq Pays Off for Bush," *Washington Post*, September 20, p. 1.
18. Ibid., p. 1.
19. Paul Krugman (2002). "Free Trade, Unless it Hurts Our Side", *Minneapolis Star Tribune*, May 28, p. A-11.
20. Paul Blustein (2002). "WTO Negotiations May Hold Key to Bush's Legacy on Free Trade", *Washington Post*, July 28, p. A6.

ABSTRACT

After Fast Track: Will the FTAA Become a Reality?

This article examines the major factors that affected the willingness of the United States' House of Representatives to adopt "fast track" legislation in 2002, and how these factors might affect the resolution of FTAA in future years. Since this procedure prohibits amendments to negotiated agreements, there is new emphasis on the negotiation of trade agreements that are consistent with the policy and re-election goals of a majority of House Members. Without the opportunity to modify these pacts via amendments, the prospects for agreements that do not satisfy the policy and political goals of a legislative majority appear to be remote. At the same time, the debate over new trade pacts will take place in an institution that has grown increasingly partisan and ideological in its orientation. In such an atmosphere, the ability of the Republican Party to maintain its narrow partisan majority will be of utmost importance. Negotiated treaties that deal with agricultural subsidies and textiles, however, will likely pose a severe threat to the maintenance of a free-trade Republican majority in the House of Representatives.

RESUMEN

“Luego del ‘fast track’: se hará realidad el ALCA?”

El presente artículo examina los principales factores que han afectado la disposición de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos para adoptar la legislación del ‘fast track’ en el año 2002, y de qué manera estos factores pueden incidir sobre el acuerdo del ALCA en los años venideros. Dado que el procedimiento prohíbe las enmiendas a los acuerdos ya negociados, recibe nuevo énfasis la negociación de acuerdos que respondan a las políticas y a los objetivos de re-elección de la mayoría de los miembros de la Cámara. Al no ser posible enmendar los convenios, se muestra remota la probabilidad de que se concreten acuerdos que no satisfagan los objetivos de una mayoría de legisladores. Al mismo tiempo, el debate sobre nuevos pactos comerciales tendrá lugar en el seno de una institución cada vez más partidaria e ideologizada. En dicho entorno se hace relevante la capacidad que posea el Partido Republicano de mantener su estrecha supremacía. Los tratados negociados que aborden temas de subsidios agrícolas y textiles representarán, sin embargo, una seria amenaza al mantenimiento de una mayoría republicana que apoya el libre comercio en la Cámara de Representantes.

SUMÁRIO

Depois do fast track: a ALCA será realidade?

Este artigo analisa os principais fatores que levaram a Câmara de Deputados dos Estados Unidos a adotar a legislação do “fast track” em 2002, e como esses fatores poderiam afetar a resolução da ALCA nos próximos anos. Com esse procedimento, foram proibidas emendas à Constituição para negociar acordos, e há uma nova ênfase na negociação de acordos de comércio compatíveis com as políticas e metas de reeleição da maioria dos membros da Câmara. Sem chance de modificar esses pactos via emendas, as perspectivas de acordos que não satisfaçam a política e os objetivos políticos de uma maioria legislativa parecem ser remotas. Ao mesmo tempo, o debate sobre novos pactos comerciais será travado em uma instituição que foi crescendo partidária e ideologicamente nessa linha. Nesse clima, a capacidade do Partido Republicano de manter sua estreita maioria partidária será de suma importância. A negociação de tratados relativos a subsídios para os setores agrícola e têxtil, no entanto, representará sérios riscos para a manutenção de uma maioria republicana pró livre comércio na Câmara dos Deputados.



Contesting Free Trade: The Development of the Anti-FTAA Movement

Gary Prevost

The effort to unite the economies of the Western hemisphere into a single free trade arrangement was initiated at the first Summit of the Americas, held in December 1994 in Miami. The Heads of State of 34 Western hemisphere nations, excluding Cuba, agreed to construct the FTAA and to complete negotiations for the agreement by 2005. At the formal level the process of negotiating the treaty has moved forward over the past nine years. A work plan was established that ultimately created nine negotiating groups. The trade ministers of the nations involved have met periodically to review the progress of the working groups and in addition, the Third Summit of the Americas meeting in Quebec City in April 2001 reaffirmed the commitment to the FTAA at the highest levels. For many years significant momentum toward a completed treaty was stalled by the failure of the U.S. president to obtain “fast track” negotiating authority from the U.S. Congress. However, that obstacle was removed in August 2002 when President Bush succeeded in regaining what has been renamed “trade promotion authority.”¹

Following Bush’s victory the trade ministers convened in Quito,

Ecuador in November 2002 and laid the groundwork for what is projected to be the final round of the FTAA negotiations, co-chaired by the United States and Brazil. The election of Workers Party leader, Luiz Inacio da Silva (Lula) to the presidency of Brazil in October 2002 has added a new dynamic to the final stages of the negotiations. Lula expressed serious reservations about both the concept of the FTAA and the structure of negotiations to achieve it. He stated the fear that the United States will use the FTAA to “annex” Latin America and that countries like Brazil will not be given adequate access to lucrative North American markets. Since his election Lula has sought to mobilize the South American countries to create a united front in the final stage of the negotiations to counter U.S. pressure. These efforts bore fruit first at the WTO meetings in Cancun in September 2003 and then at the FTAA session in Miami in November 2003. At Cancun Brazil was instrumental in organizing the G-22, a group of LDC's including China and India, representing half of the world's population and two-thirds of its farmers. The G-22 were successful in blocking progress sought by the United States, The European Union, and Japan on the Singapore issues – a set of proposals that generally limit the ability of states to regulate foreign investments and companies. The G-22, allied with a broader group of poorer countries, stopped the negotiations by demanding progress on their issues of gaining a commitment from the developed countries to dramatically reduce their estimated \$300 billion subsidies to farmers in the North. These subsidies depress the agricultural prices and give an unfair advantage to Northern farmers in global agricultural trade.

The success of Brazil and the wider coalition of the LDC's carried over to the preparations for the November meeting of the trade ministers in Miami. This session was to have completed work on a final draft of comprehensive FTAA treaty to be implemented by January 2005. In October President Lula and President Néstor Kirchner signed a statement of intent that has come to be known as the Buenos Aires Consensus. Intended to counter the long-standing neo-liberal Washington Consensus, the statement promised action to create jobs, not just profit and to fight for fair, not just free global trade. They committed to maintaining the G-22 alliance and to continue pressure for more equitable trade for farmers in developing countries. Sensing that the combination of the failure of the Cancun meeting and the agreement between Brazil and Argentina would wreck the Miami FTAA

meeting, vs U.S. Trade Representative Robert Zoellick began to seek compromise. As co-chairs of the FTAA negotiating process, the United States and Brazil convened an ad hoc gathering in early November at a conference center in Virginia. Sixteen of the 34 FTAA countries attended the meeting and endorsed a compromise offered by Celso Amorim, Brazil's foreign minister. Brazil insisted that for the time being the FTAA agreement be limited to tariff reduction and other measures to improve market access for trade within the hemisphere. As Antrom said the compromise "would recognize that different countries are prepared to take different commitments in different areas."²

The United States did not endorse the Brazilian compromise at the Virginian meeting, but once the trade ministers convened in Miami it was clear that a narrowed scope of the FTAA had become a political reality that the United States was to force to accept so that all countries involved could maintain that the FTAA project would continue to go forward in some form toward its 2005 launch. Prior to this compromise in Miami, the FTAA was meant to be a total package creating binding agreements for all 34 countries in nine areas: market access; agriculture; services; investments; government procurement; intellectually property; competition policies; subsidies; anti-dumping and countervailing duties; and dispute settlement. Under the Miami Declaration each country will have some flexibility in which agreements they choose to negotiate and undertake. Many opponents of the FTAA see this development as a victory in part because many countries throughout the hemisphere have stated that the current economic and political climate is not right for the kind of agreement desired by the United States. Opponents also focus on the growing civil society opposition to the FTAA throughout the hemisphere. However, the optimism of the opponents should be cautious. The setback of progress on a comprehensive treaty has give greater impetus for Washington to pursue bilateral agreements with individual countries or regional agreements like the recently concluded Central American Free Trade Agreement (CAFTA). In the current moment the United States can pursue its strategy of divide and conquer, picking off weaker countries with fewer cards to bargain against the United States. The provision on selective opt out also allows the United States to MOT engage in discussion on issues such as agricultural subsidies.

The government-to-government battle, however, is only one part of the struggle over the creation of the FTAA. In recent years

the issue of the FTAA has become an increasingly important one for a wide range of civil society organizations (CSO) from throughout the hemisphere who are expressing grave doubts about the efficacy of the FTAA project. The role of this chapter is to articulate the concerns that are shared by the anti-FTAA movement and to detail the myriad of organizations that have arisen, the tactics that they have employed in pursuit of their goals, and the challenges they face in shaping policy development. The groups to be studied range from traditional political

factors such as trade unions and political parties to grass roots protest organizations and academic networks that have been formed on the basis of opposition to neoliberalism in general and on the single issue of the FTAA. This work builds on the ongoing work of numerous scholars from throughout the Americas who have studied this developing phenomenon.³

Critique of the FTAA

It is important to articulate the specific concerns that have been raised by the anti-FTAA movement because in some aspects they differ from objections to the draft treaty being raised by various Latin American governments. Generally speaking, the concerns of the anti-FTAA forces are deeper and more profound than those of the government negotiators. The movement's demands often involve a fundamental challenge to the tenets of neoliberalism while government negotiators are simply arguing for the best deal possible for their country within the accepted framework of neoliberalism and the Washington Consensus. One of the most comprehensive critiques of the FTAA comes from the Alliance for Global Justice based in Washington, D.C. The key issues identified are national treatment, investment, deregulation of capital controls, privatization, performance requirements, investor-to-state dispute resolution, regulatory takings, intellectual property rights, and genetically modified organisms.⁴

One key element of the FTAA plan is the concept of national treatment. National treatment is the requirement that corporations be treated at least as well as domestic investors. In addition, the FTAA is expected to impose a policy of "nondiscrimination" forbidding governments from having policies that favor locally produced goods

and services. Such a provision, while seemingly fair on the surface, is actually quite problematic. Looking past the single indicator of efficiency, domestic industry and agriculture carry many advantages such as providing a stable source of employment, creating and maintaining domestic markets and providing a product that is more suited to local needs. Examples of this factor can be found in the contemporary Caribbean. In Haiti, the domestic rice industry has been almost completely wiped out by competition from U.S.-produced rice. The U.S. rice can be produced more efficiently, but the end result has been to devastate the economy of many of the rice growing parts of the country. The FTAA would likely also restrict subsidies for small farmers and eliminate price controls for commodities like corn and rice. An example of this likely impact on Latin American farmers can be seen with the results from the NAFTA agreement.

Before NAFTA, small farmers in Mexico produced mostly corn. The corn was consumed by the Mexican people mainly in the form of tortillas. The Mexican government, under NAFTA, reduced tariffs on corn, price supports for growers, and subsidies on tortillas. Lower tariffs caused U.S. corn, which is subsidized, to push Mexican prices down further, forcing more than one million small farmers out of business since 1994. However, lower corn prices did not benefit consumers because of the elimination of tortilla subsidies. The price of tortillas quadrupled in some places.

Another area of controversial negotiation in the proposed FTAA treaty is investment. Foreign investment has traditionally referred to the purchase of stocks, bonds, and national industries by foreign corporations. There have been calls for an expansion of the definition of investment and thus an expansion of what will be available on the free market. The expanded definition would include anything that can be given a monetary value like a nation's forests, oil reserves, the administration of hospitals, health care, energy, or water provision. This expanded definition of investment was included in the recently defeated Multilateral Agreement on Investment (MAI), but it is likely to resurface in the FTAA.

Related to the issue of investment is the deregulation of capital controls. Involved is the ability of states to control the amount of speculative trading that occurs within their country. Such short-term investing, which makes up 90 percent of the transactions worldwide, consists of gambling on things like currencies, stock options, and com-

modity futures (i.e. the future prices of crops and precious metals). National governments have sought to gain control over such speculation, but organizations as the WTO, IMF, and the World Bank have argued that such controls would impede the wider strategy of investment liberalization. The battle over this issue may be a strong one in the FTAA negotiations. In 1994-1995, the Mexican "Peso Crisis" underscored the vulnerability of a lesser-developed economy. Before the crisis Mexico had been widely praised by the IMF for taking measures to make its economy attractive to short term investors. However, U.S. interest rates went up, which made it more attractive to invest in the United States and when combined with uncertainty over a new Mexican president investors bailed out. Mexican businesses went bankrupt, unemployment and interest rates skyrocketed.

Privatization is another key component of the investment liberalization strategy. Because of its legacy of Import Substitution Industrialization (ISI) from the 1950s, Latin America has a long history of state-owned industries and public services. Structural adjustment programs in the 1990s resulted in a wave of sell-offs of these enterprises to private investors, but many still remain under government control in defiance of the neoliberal principle that government control breeds inefficiency. Some governments, such as Costa Rica, have restricted privatization of public services in the face of citizens fearing higher costs and government workers fearing unemployment. Governments have also feared that private investors have no accountability to the population they are serving but are principally accountable to their foreign stockholders. Privatization can also result in the weakening of trade unions, as demonstrated in El Salvador. The privatization of public services there is a joint project of the IDB and the World Bank. Following the privatization of the telecommunications sector in 1998, scores of union leaders were fired and previous union contracts were unilaterally abrogated. Efforts by the unions to resist their destruction have been strongly resisted by the new management and the Salvadoran Ministry of Labor. The Salvadoran privatization program has also denied the government important revenue sources with resulting cuts in health care and education.

The FTAA is expected to limit the ability of governments to put conditions or performance requirements on foreign investments. Historically, many countries have had laws restricting the percentage of a business that can be foreign owned or requiring that some per-

tage of the profit be reinvested in the host country. These laws often require the use of local materials and local labor or require that a new factory operate for a minimum number of years. Elimination of such provisions has long been a goal of transnational corporations and the proposed MAI would have banned performance requirements outright and similar bans are in some WTO agreements.

Investor-to-state dispute resolution is designed to give special legal protections to corporations that invest in another country. Under the WTO's Dispute Settlement Body, disputes over trade are settled between governments. However, investor-to-state dispute resolution, a feature of NAFTA and the proposed MAI allows a corporation to sue a government directly if they assert that a national, state, or local law threatens corporate profits or even the company's reputation. This allows companies to challenge democratically enacted laws and force governments to pay compensation, privileging profits over national sovereignty. Such a provision is under strong consideration in the FTAA treaty. If enacted it would make legislatures throughout the Americas consider the possibility of being sued as they discuss policies that would protect the environment or human rights.

Regulatory takings have traditionally meant that a government needs to compensate a company for a "taking", such as forced relocation of a building in order to build a road. The proposed FTAA would expand the rules on regulatory takings so that a corporation could demand compensation for any government action that directly or indirectly limits the value of an investment or decreases present or future profits. If enacted, legitimate nondiscriminatory government laws on things like pollution, toxic chemical, land use, environment and consumer protection can be challenged by a corporation. For example, if a government passes a law requiring strict pollution controls, a transnational corporation that owns a polluting factory can demand compensation if the clean-up cuts into its profits. Such a provision can limit a government's ability to protect its citizens.

A Canadian case tried under NAFTA provisions illustrates this point. In April 1997 the Canadian Parliament banned the importation and trade between provinces of Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl (MMT), a gasoline additive used a substitute for lead. However, because of its toxic qualities it is banned in many U.S. states. The Virginia-based Ethyl Corporation produced the additive and exported it to Canada. The Canadian government passed the ban

over threats by the corporation. Soon after the ban was in place Ethyl sued the Canadian government for \$250 million claiming the ban was “indirectly expropriating their anticipated profits” and damaging their reputation. The NAFTA tribunal ruled that Canada would have to pay the Ethyl Corporation fees and overturn the ban. This ruling set an important precedent for the power of corporation over national sovereignty.

Intellectual property rights are intended to encourage and reward innovation and new ideas. Before the WTO, governments were free to balance between patent rights and the public good depending on the benefit to society that an invention might have. For example, they might limit patent protections to ensure that life-saving medicines and technologies are made available and affordable to the general public, or to enable response in the case of a public health emergency. This issue was recently litigated in South Africa over AIDS drugs. Under the proposed FTAA treaty the ability to make these exceptions would be removed. Patent protections would become grants of monopoly for extended periods of time, with the likely result of preventing the production of cheaper generic equivalents. There is also a desire by some corporations to expand these protections to include seeds that rural people used for generations, medicines that indigenous cultures have developed and genes unique to particular populations. A likely result of these measures would be greater technological dependence of lesser-developed countries.

The issue of genetically modified organisms (GMOs) is a controversial one worldwide. In opposition to many of its European allies, the U.S. government is seeking to expand the market for GMOs and other biotechnology. The FTAA treaty is likely to include provisions that require countries to remove regulations or restrictions on the sale, importation, or production of GMOs. The debate over the safety of these organisms is worldwide, but is especially acute in the lesser-developed world. A large percentage of the population in the LDCs work in agriculture and on small, marginal farms. The widespread use of GMOs would push farmers to use expensive, patented, genetically engineered seed that must be bought every year. This would replace the subsistence farmer’s traditional method of saving some seeds to plant the next season. For example, Monsanto Corporation developed the “terminator technology”, a crop seed that becomes sterile at harvest time requiring farmers to repurchase seeds every season. In the face of

a widespread protest campaign, Monsanto has agreed not to commercialize this particular product, but the existence of such technology may not keep it out of the marketplace for long in the atmosphere of potential FTAA regulations limiting local government regulation in the biotech arena.

Anti-FTAA Movement

The plans for the FTAA have been underway for nearly a decade, but the emergence of a grassroots movement focused specifically on opposition to the FTAA is a development of only the last three years as the reality of the FTAA process began to become clear to a wider range of potential activists. The lack of focused anti-FTAA movement prior to 2000 was related in part to the development of the FTAA process itself. The FTAA project was launched with great fanfare at the 1994 Summit of the Americas in Miami, but real progress on making it a reality languished as the Clinton administration failed to win “fast track” negotiating authority from a reluctant U.S. Congress. Throughout the Clinton years limited progress was made toward an FTAA treaty in the various working groups established in Miami, but that work remained largely out of view of its potential opponents. In any case, without renewed “fast track” authority, significant progress seemed unlikely since the primary impetus for an agreement had to come from the United States. A key turning point for the FTAA process was the 2000 elections in the United States. The narrow victory of George Bush in the presidential contest and the maintenance of control by the Republicans in both houses of Congress made progress on the FTAA more likely.⁵ In mid-February 2001 Bush announced that the regaining of fast track authority and the ultimate achievement of an FTAA was a high priority of his administration and that he would seek a renewed commitment to the project from the Third Summit of the Americas that was to be held in Quebec City in April. The renewed focus of the Quebec Summit on the FTAA represented an important shift because at the Santiago Summit in 1998 there had been scant mention of the proposed treaty as the meeting focused on a wide range of other issues. The 1998 meeting had underscored that without US leadership on the FTAA, the Latin American presidents were inclined to focus on other issues such as education and democratic governance.

The renewed focus of the White House on FTAA was the

catalyst for the growth of a more focused anti-FTAA movement. Using the Quebec Summit as a focus a wide range of groups began to emerge as a more coherent movement. The anti-FTAA movement is a disparate coalition that includes political parties, labor organizations, human rights groups, environmental activists, peasant movements, and indigenous organizations. The groups involved range from long established social and political movements to groups which have formed only within the last two years. Some of the groups are focused almost exclusively on opposing the FTAA, but the great majority have a much wider focus than the FTAA and are lending their support to the cause. Some of the groups are local in the focus and contribute to the movement primarily through actions close to their home community while others are part of national and international networks that mobilize for both national and international actions. The movement involves a broad range of tactics from system-oriented groups that seek dialogue with government authorities, to advocates of confrontation through both mass, legal marches and civil disobedience to a small core of anarchist organizations that have sought to create chaos at the site of major international economic forums. Korzeniewicz and Smith have observed that the tactics of the anti-FTAA are driven in large measure by the nature of the FTAA process:

“In a process organized from above world elite and policymaking bureaucracies seek to address these pressures and continue advancing the expansion of markets through what has become a non-stop series of bilateral meetings and formal multilateral summits as well as private encounters...simultaneously organizations of civil society seek to shape and transform these arrangements from below”.⁶

The largely secretive FTAA treaty negotiation process has not stopped the development of a wide range of strategies and organizations from emerging. Marisol Pages, formerly with the Esquel Foundation, has written that there are “insiders” and “outsiders” in the anti-FTAA movement:

The insiders are those that attempt to work closely with the official process, sometimes compromising their demands so as to make them more politically viable. The “outsiders” are those

that exercise external pressure articulating their demands in a more explicit manner and often against governmental positions.⁷

Pagés continues with the valid point that the ultimate success of a protest movement rests with the successful combination of both types of groups. Powerful governmental forces are not likely to alter strongly held self-interested positions except in the face of a strong social movement that is often in the streets out of their control. However, when concessions may ultimately be made to such a social movement it may well be leaders of an “insider” movement that are given a place at the negotiating table. Smith and Korzenewicz have observed that especially the “insiders” may believe in eventual merger or unification of both tracks but in the short and medium term are willing to utilize the power and influence of the “outsiders”. Smith and Korzenewicz have also observed that there is often overlapping membership between insider and outsider organizations and that some groups would reject these labels and seek to operate in both arenas.⁸

There are a wide range of “insider” organizations that have been a part of the Summit and FTAA process. Among the most prominent have been the Esquel Group Foundation (EGF), the North-South Center of the University of Miami, the Canadian Foundation of the Americas (FOCAL), Corporacion Participa (Chile), Fundacion Futuro Latino Americano (FFL) (Ecuador) and the Interamerican Dialogue. These organizations, often with funding from the U.S. or Canadian governments have been pulled into consultations prior to the Summits in Miami, Santiago, and Quebec. The government authorities have turned to these groups because sometimes they offer specialized expertise to government officials lacking such knowledge and also to provide important legitimacy to potentially controversial political projects, such as the FTAA. It is the latter role that has led many “outsiders” to see these organizations as being coopted by the system and therefore neutralized as the source of any real opposition to the FTAA. The above-named “insider” organizations have had reasonable successes in gaining some involvement in the Summits process but have almost totally excluded from the FTAA negotiating process. This exclusion was highlighted, when in preparation for the 1999 Toronto Ministerial Meeting, the Esquel Group brought together a diverse group of U.S.-based civil society organizations to develop a

set of proposals for the meeting. A consensus was gained in the CSO group, but ultimately the FTAA committee charged with promoting civil society participation in the FTAA process did not adopt any of the recommendations. Not surprisingly this incident only strengthened the “outsiders” belief that work within the system was coopted and futile. Such exclusion is not surprising because government negotiators involved in trade discussions usually have the needed expertise and perceive the necessity of secrecy. They are well aware that there will be real winners and losers as the result of their deliberations and they do not wish the “losers”, often represented by potentially powerful social movements, to interfere with their negotiations.

In contrast, groups that enthusiastically support the FTAA process are given special access to the negotiators. Following the Miami Summit, the Council of the Americas, representing the largest enterprises in the hemisphere created the Business Forum of the Americas specifically to intervene in the FTAA process. The Forum gained official FTAA status at the 1996 meeting in Cartagena. It is not clear how much direct involvement the group has been afforded to the negotiations, but its ability to make its views known is clearly present. Non-business actors have not been afforded comparable access and they will be the primary focus of this chapter.

The largest and most important Latin America-wide anti-FTAA organization is the Continental Social Alliance (ASC). Formally instituted in March 1999 it emerged from coordinated mobilizations that had been mounted in 1997 and 1998 in Belo Horizonte and Santiago outside of meetings of the trade ministers and presidents. Frustrated by the lack of progress in having their demands recognized by the negotiators, the leaders constituted the organization with six primary objectives-strengthening civil society, aggregation of a variety of anti-FTAA perspectives, development of common strategies, coordination of regional, national, and local strategies, promotion of the standards of the International Labor Organization (ILO) and support the enforcement of all previously recognized international rights.⁹ To establish the permanency of its efforts the Mexican Action Front on Free Trade (RMALC) was designated as the alliance’s secretariat. A coordinating committee of key organizations was established including Common Frontiers (Canada), Alliance for Responsible Trade (United States), Congress of Latin American Campesino Organizations, Interamerican Regional Labor Organization, Brazilian Workers Confederation, and

the Canadian Labor Congress.

The Alliance does not reject on principle direct access to policy-makers, but the primary emphasis of the alliance is street mobilization outside of major venues of FTAA negotiations. The alliance was instrumental in street protests at the OAS meeting in Windsor, Ontario in 2001, the Quebec Summit in April 2001, and the Trade Ministerials in Buenos Aires in 2001 and 2002 in Quito. The strategy of street mobilization for the Alliance is augmented by important publications and organization of seminars and public meetings at the site of the governmental meetings. The Alliance's primary document is *Alternatives for the Americas: Building a People's Hemispheric Agreement* first published in 1998 to coincide with the second summit of the Americas and prior to the formal creation of the Alliance. In Santiago the Alliance convened a week of educational meetings outside of the presidential Summit and then convened the Second Peoples Summit of the Americas during the Quebec Summit.

The strategy of street mobilizations at governmental meetings of the FTAA process actually developed prior to the first major anti-FTAA actions at the 2000 OAS meeting in Windsor. The broader anti-globalization movement came of age in the protests at the December 1999 meetings of the World Trade Organization (WTO) in Seattle. The broad range of tactical approaches that has become common at FTAA venues first surfaced there. More than 30,000 persons participated in the demonstrations in Seattle. The vast majority were trade unionists who held a mass rally at a local sports stadium and marched with a legal permit through the streets of Seattle with no intention to confront the police or to actually disrupt the meetings of the WTO. Another group, numbering in the hundreds, were intent on engaging in civil disobedience near the venues of the WTO meetings with the hope of at least temporarily inconveniencing the delegates and to call attention to their views that the WTO process was endangering labor and environmental rights. What brought Seattle to the front pages of the world newspapers was the work of fewer than one hundred anarchists, primarily from a collective in Eugene, Oregon who, simultaneously to the actions of civil disobedience, carried out acts of vandalism against downtown Seattle corporate symbols such as Starbucks and McDonalds. The Seattle police, unprepared for the anarchist actions, reacted by violently attacking the peaceful, civil disobedience protestors. In the chaos that followed, downtown Seattle became a battlefield and

the WTO meeting was actually disrupted for several hours. The anti-globalization movement achieved worldwide recognition, though not necessarily the image that most activists wanted. However, in Seattle the focus was exclusively on the WTO, no significant mention was made of the FTAA except by some labor leaders and few demonstrators even knew of the plans for FTAA. That consciousness was primarily present among the groups in Latin America that had begun to have a presence at the FTAA ministerial meetings. However, the lack of activist focus on the FTAA began to change in early 2001. As the Bush administration recommitted the United States to pursuing the trade pact, a variety of organizations meeting at the World Social Forum in Porto Allegre, Brazil in January 2001 made the decision to mobilize anti-globalization forces at the summit in Quebec in April.

As was the case in Seattle, the hemispheric leaders who met in Quebec were met with tens of thousands of demonstrators. The protestors were met by more than five thousand police officers and the barricading of downtown Quebec City to prevent the protestors from reaching the conference site. The authorities were determined that Summit activities would not be disrupted as the WTO meetings had been in Seattle. A wide range of Canadian and U.S. organizations came together to organize the protests. Some of the organizations included the Canadian Labor Congress and several of its individual unions including communication workers, airline employees, energy and paper workers, and nurses. U.S.-based organizations in the anti-FTAA coalition included the Alliance for Global Justice, Campaign for Labor Rights, School of the Americas Watch, Texas Fair Trade Coalition, Nicaragua Network, Jobs with Justice, the Mexico Solidarity Network, and Action for Community and Ecology in the Regions of Central America.

A key actor in the political activities opposing the passage of the FTAA in its current form is the leadership of the U.S. trade union movement. The U.S. labor movement mobilized important contingents that participated both in Seattle and in Quebec City. At its Executive Council meeting in Los Angeles in February 2001, the AFL-CIO issued a lengthy statement on the FTAA. The statement begins by noting that in 2000 the AFL-CIO launched the Campaign for Global Fairness: "A multi-year, multi-issue campaign to build international solidarity, educate our members, incorporate workers' rights into international trade and investment agreements and hold corporations accountable

for their actions globally and locally.¹⁰

The statement promised that the AFL-CIO would be involved through teach-ins, corporate tribunals, street demonstrations, and traditional lobbying. Cooperation with groups both inside and outside of the labor movement was emphasized especially the cooperation with ORIT, the Western hemisphere federation of trade unions. The union federation was expressly concerned about which it calls “the secrecy and exclusivity of the FTAA negotiations.” The AFL-CIO laments that in spite of its attempts to communicate concerns to the negotiating groups, “There is no evidence that any of these concerns have been addressed in the negotiations to date.”¹¹

The concerns were summed up by the following, “If the negotiations continue along their current path, they will yield an agreement that undermines workers’ rights and environmental protection, and exacerbates inequality in the hemisphere”.¹² As evidence of this pessimistic assessment, the AFL-CIO focuses on NAFTA, which is declared to be a model “that has utterly failed to deliver the promised benefits to ordinary citizens in any of the three North American countries”.¹³ The negative results cited include the strengthening of the bargaining clout of transnational corporations and the extension of corporate rights to sue governments. The AFL-CIO also opposed the inclusion in the FTAA of the WTO’s General Agreement on Trade in Services (GATS), which could increase pressure on governments to privatize public services.

The starting point of the AFL-CIO position is not to work for the outright defeat of the FTAA project but, rather, to fight for the inclusion of certain agreements within its framework. Provisions that it seeks to include in the final draft treaty would include enforceable workers’ rights and environmental standards, protection of migrant workers, protection of nation-state rights to regulate speculative capital, debt relief to poorer countries, inclusion of WHO standards putting a priority on public health in trade disputes, and equitable and transparent market access rules.

Throughout 2001 and until the passage of the fast track legislation in August 2002 the AFL-CIO was the primary voice in the halls of the U.S. Congress opposing the fast track legislation in the form proposed by the Bush administration. The labor movement might have been willing to support fast track renewal if labor and environmental clauses had been attached to the legislation, but the administration,

emboldened by its broad popularity in the wake of September 11, was in no mood to compromise and ultimately won its renewed negotiating authority without compromise. Labor is still reeling from this significant defeat and will need to regroup to oppose the FTAA treaty when it returns to the U.S. Congress for a final vote in 2004 or 2005.

Growth of the Movement

In many ways the events in Quito at the November 2002 Ministerial Meeting may prove to be a watershed moment in the creation of a powerful hemispheric-wide anti-FTAA movement. Momentum began to build for the protest movement with significant street demonstrations at the second meeting of the South American Presidents in Guayaquil, Ecuador in July 2002. The protests outside of the presidential meeting were coordinated by a coalition of Ecuadorian civil society groups who sought to present a letter to the assembled presidents expressing criticisms of the FTAA and mirroring positions that had been stated by some of the presidents on the first day of their meeting. However, the march ended in a confrontation with the police and several people injured and arrested. For the march organizers including indigenous leader, Blanca Chancoso, the repression of the march underscored that the government leaders, in spite of their reservations about the FTAA could not be trusted to lead the FTAA movement.¹⁴

On October 31-November 1, 2002 the trade ministers met in Quito and reaffirmed their nations' commitment to the completion of the FTAA treaty by 2005. However, the optimistic pronouncements of the government leaders clashed with significant protests against the FTAA spearheaded by the Ecuadorian indigenous groups with support from throughout Latin America. Marches converged on Quito from both the north and the south to join with more than 1,000 protestors who had already gathered in the capital. The march from the south had lasted for a week and was lead by the leader of Ecuadorian Confederation of Indian Nations, Leonidas Iza and was also joined by the Argentine writer and Nobel Peace Prize winner Adolfo Perez Esquivel. As was the case at previous gatherings of leaders in Quebec City and Buenos Aires, a massive police presence kept the protestors away from the 350 delegates at the meeting. Confrontation with the police did occur with a few injuries, but the results of the street demonstrations

and accompanying political and educational meetings were overwhelmingly positive. The anti-FTAA movement demonstrated that it could mount a meaningful presence at locations outside of North America. The central involvement of the Ecuadorian indigenous organizations also demonstrated a further broadening of the movement beyond its trade union, human rights, and environmental base.

In the wake of the successful mobilizations in Ecuador there were strategy meetings at two important venues, The Second Hemispheric Meeting of the Struggle Against the FTAA in Havana in November 2002 and in January 2003, the third annual World Social Forum in Porto Alegre, Brazil. The final declaration of the Havana meeting, which brought together nearly 1,000 delegates from 40 countries, stated that “fighting against the FTAA means fighting against annexation and poverty”.¹⁵ The action plan agreed to by the activists at the meeting included simultaneous marches, strikes, roadblocks and other forms of protest across the Americas on September 10, 2003 to coincide with the start of the Fifth Ministerial Meeting of the World Trade Organization (WTO), in Mexico. The plan also included continued efforts to conduct popular referendums on the FTAA and to highlight the secretive character of the negotiations in both the FTAA and WTO structures. There was general agreement at the meeting that the anti-FTAA movement had strengthened in the year since the first gathering in Havana. Participants in the meeting, which was observed on several occasions by Cuban President Fidel Castro, included trade unionists, peasant farmers, indigenous people, environmentalists, journalists, parliamentarians, artists, and academics from throughout the region. This group has continued its work with a third meeting in Havana in January 2004.

The World Social Forum in Porto Alegre also addressed the FTAA issue, but the reality of world events resulted in a shift away from the FTAA and other anti-globalization issues to a primary focus of opposing the developing U.S. war plans toward Iraq. This changed focus of the worldwide movements of civil society toward the possible Iraq war was not limited to Porto Alegre. The first three months of 2003 saw massive mobilizations against war throughout the world. On February 15 alone, more than 20 million people worldwide mobilized against a possible war in Iraq. Mobilization against war captured the time and energy of many anti-FTAA and anti-globalization activists. Such a focus was temporary, but it did come at a time when the momentum

for the FTAA at the governmental level was strengthening. It remained a challenge for the anti-FTAA movement to tap into the massive energy of the anti-war movement and to gain a renewed focus on the FTAA later in 2003.

The massive antiwar movement failed to stop the U.S. invasion of Iraq and there was an inevitable short term decline in energy among progressive movements, but by the summer of 2003 the hemispheric movements against globalization and the FTAA regained momentum and pointed toward Cancun and Miami.

When the WTO meetings commenced in Cancun on September 10, 2003, thousands of anti-globalization protesters from throughout the world were in the streets to protest. Some violent confrontations between police and the most militant demonstrators tended to steal the headlines, but the great bulk of the demonstrators were Mexican farming organized to Cancun by a broad coalition of Mexican NGO's. These farmers had a very important symbolic presence because the Mexican farmer sector, especially corn farmers, is suffering mightily from the effects of NAFTA. The protesters did not physically disrupt the conference proceedings as some had hoped to do so in repeat of Seattle, but nonetheless they were given reason to celebrate when the WTO meeting failed to approve the plans of the Northern countries as the result of the Brazilian and G-22 opposition.

Buoyed by the size of the protests in Cancun and the political defeat of the developed countries, the anti-FTAA forces mobilized at the Ministerial meetings in Miami. The presence of tens of thousands of demonstrators in Miami was the result of months of work, primarily by U.S. based groups. Operating under the theme "Stop the FTAA: Another World is Possible", a broad coalition of groups organized a series of events in Miami over a course of four days from November 18-22: workshops, street theater, non-violent civil disobedience, and a large legal street demonstration headed by organized labor. The Stop FTAA campaign included the following groups: AFL-CIO, American Friends Service Committee, Communication Workers of America, Ecumenical Program on Central America and the Caribbean, International Brotherhood of Teamsters, NETWORK: A National Catholic Social Justice Lobby, Sierra Club, United Auto Workers, United Mineworkers, United Students Against Sweatshops, and Witness for Peace. As expected, there was a large police presence and the almost inevitable violent confrontation with some demonstrators, but in spi-

te of the large police presence thousands participated in the week's protests and their presence did not go unnoticed. As in Cancun, the spirits of the demonstrators were lifted by the failure of the delegates to approve a full-scale FTAA. However, the FTAA project was not terminated as the movement had hoped and now in some ways the challenge to the movement is more complex. As the United States pursues a strategy of bilateral and regional agreements the opposition movement will be challenged to reorganize at the level of the individual nation-states. In Latin America that will mean organizing at the national level to press its governments to not make undue concessions in negotiations directly with the United States. Bolivian civil society established a high standard in October 2003 when they mobilized to bring down the government of pro-U.S. neo-liberal Sanchez de Lozada for proposing to sell a natural gas pipeline to a British-led consortium called Pacific LNG.

NOTES

1. For an overview of the FTAA negotiating process and the battles in the U.S. Congress over "fast track" negotiating authority, see Robert Weber and Gary Prevost (2002). "The Prospects for the Free Trade Area of the Americas in the Bush Administration" in Gary Prevost and Carlos Oliva Campos (2002). *Neoliberalism and Neopanamericanism - The View from Latin America*. New York: Palgrave.
2. Celso Antrom quoted in *Washington Post*, November 9, 2003.
3. See Robert Patricio Korzeniewicz and William C. Smith (2001). "Protest and Collaboration: and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas", *North-South Agenda Papers*, September; Andres Serbin (2001). "Globalifóbicos vs. globalitarios" *Nueva Sociedad*; and Yasmine Shamsie (2001). *Engaging with Civil Society: Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas*. The North-South Institute, Ottawa.
4. "Free Trade Area of the Americas: Demystifying the Corporate Jargon (2001)." Pamphlet, Alliance for Global Justice, Washington, D.C.

5. For details on the Congressional debate see Weber and Prevost, "Prospects for the Free Trade Area of the Americas in the Bush Administration.
6. Smith and Korzeniewicz, "Protest and Collaboration". op. cit.
7. Marisol Pagés (2000). ALCA y la sociedad civil in *Ciudana y mundialización*. eds. Burno Modesta, et. al. Madrid.
8. Smith and Korzeniewicz, "Protest and Collaboration." op. cit.
9. Alianza Social Continental (1999). *Building a Hemispheric Social Alliance in the Americas* (www.web.net/confront)
10. www.aflcio.org/publ. "Global Fairness and the Free Trade Area of the Americas (FTAA)" statement of the Executive Council of the AFL-CIO, Los Angeles, February 14, 2001.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Inter Press Service, July 26, 2002
15. Inter Press Service, November 29, 2002

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Alianza Social Continental. (1999). *Building a Hemispheric Social Alliance in the Americas*. Retrieved from: <http://www.web.net/confront>
- Alliance for Global Justice. (2001). *Free Trade Area of the Americas: Demystifying the Corporate Jargon*. Washington, D.C.
- Global Fairness and the Free Trade Area of the Americas (FTAA)*. (2001). Retrieved from: <http://www.aflcio.org/publ>
- Modesta, Bruno, et. al. (eds.) (2000) *Ciudana y Mundialización*. Madrid
- Patricia Korzeniewicz, Robert and Smith, William C. (2001). *Protest and Collaboration and the Politics of Summits and Free Trade in the Americas*

- ricas. North-South Agenda Papers. Coral Gables, FL.
- Prevost, Gary and Oliva Campos, Carlos. (2002). *Neoliberalism and Neopanamericanism-The View from Latin America*. New York: Palgrave.
- Serbin, Andres. (2001). *Globalifóbicos vs. Globalitarios*. Nueva Sociedad.
- Shamsie, Yasmine. (2001). *Engaging with Civil Society: Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas*. Ottawa: The North-South Institute.

ABSTRACT

Contesting Free Trade: The Development of the Anti-FTAA Movement

The effort to unite the economies of the western hemisphere into a single free trade arrangement was initiated at the First Summit of the Americas, held in Miami in December 1994. The plan was for the completion of the trade deal within ten years and its implementation beginning in 2005. This article traces the uneven progress toward the 2005 goal by focusing on the civil society movements that have developed throughout the Americas in opposition to the proposed Free Trade Area of the Americas (FTAA). In its original conception the trade pact was to be negotiated behind closed doors by the government leaders of the hemisphere who were seen as being in fundamental agreement on the neo-liberal principals embodied in the FTAA. However, the article explains how significant opposition developed among labor, environmental, and human rights groups who formed region-wide alliances. The article concludes with an analysis of the decisive 2003 Miami Ministerial meeting where the street demonstrators were joined in opposition to a comprehensive treaty by a coalition of Latin American countries led by Brazil and Argentina.

RESUMEN

“Combatiendo el libre comercio: el desarrollo del movimiento anti-ALCA.”

El esfuerzo por unir a las economías del hemisferio occidental en un solo acuerdo de libre comercio se inició con la Primera Cumbre de las Américas, la cual tuvo lugar en Miami en diciembre de 1994. El plan era completar el tratado sobre comercio en los siguientes diez años, comenzando con su implementación para el año 2005. El presente artículo rastrea el progreso poco uniforme hacia dicho objetivo, focalizándose en los movimientos de la sociedad civil que han surgido en las Américas en oposición al ALCA. En su concepción original, el trato comercial sería negociado a puertas cerradas por los líderes gubernamentales del hemisferio, los cuales parecían acordar acerca de los principios neoliberales del ALCA. Este artículo explica cómo se desarrolló una oposición significativa entre grupos defensores del medio ambiente, de trabajadores y de derechos humanos que han formado amplias alianzas regionales. El trabajo concluye con un análisis sobre la Reunión Ministerial de Miami que fuera decisiva en el 2003, donde a los manifestantes se unieron, también en desacuerdo con un tratado de mayor alcance, una coalición de países latinoamericanos encabezada por Brasil y la Argentina.

SUMÁRIO**Contra o Livre Comércio: os movimentos anti-ALCA**

O esforço para unir as economias das Américas em um único acordo de livre comércio foi iniciado na primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami em dezembro de 1994. O plano era concluir o acordo em dez anos e começar a implementá-lo em 2005. Este artigo analisa o tumultuado caminho percorrido rumo aos objetivos previstos para 2005, com foco nos movimentos articulados pela sociedade civil do continente contra a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A idéia inicial era que o acordo seria negociado a portas fechadas pelos principais governos do continente, que fundamentalmente concordavam com os princípios neoliberais representados pela ALCA. Este artigo explica como se desenvolveu a significativa oposição feita em conjunto por trabalhadores, ambientalistas e entidades de defesa dos direitos humanos, que estabeleceram amplas alianças regionais. O texto termina com uma análise da decisiva Reunião de Ministros realizada em Miami em 2003, em que os manifestantes se uniram em oposição a um acordo a ser feito por uma coalizão dos países latino-americanos liderada pelo Brasil e pela Argentina.

Las Relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea I

COYUNTURA: **Lilian Bobea.** República Dominicana. ¿Aún a la sombra del caudillismo? **Alejandro Vial.** Paraguay, ¿un nuevo comienzo? **Ramiro Escobar La Cruz.** Perú: de la incertidumbre al escándalo (y viceversa).

APORTES: **Héctor Alimonda.** Anotaciones sobre historia ambiental, ecología política y agroecología en una perspectiva latinoamericana. **Jorge Canda.** Integración y libre comercio en Centroamérica.

TEMA CENTRAL: **Alberto van Klaveren.** Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina. **Laurence Whitehead.** La relación birregional. **José Antonio Sanahuja.** Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina. **Wolf Grabendorff.** La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar. **Christian Freres.** ¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. **Jaime Acosta Puertas.** La integración y el desarrollo de las regiones de los Países de la Unión Europea y América Latina.

LIBROS. SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES

ANUAL	BIENAL	(Incluido flete aéreo)
		(6 núms.) (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS:

Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.



Estados Unidos y Centroamérica: La Agenda Bilateral

Daniel Matul

1. Introducción

Este documento parte de la constatación histórica de que las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Centroamérica se han desarrollado en ciclos bien definidos de intervención y olvido¹, los cuales se suceden en fases de diversa duración desde 1898 hasta la fecha, y que tienden a prevalecer por encima y a pesar de coyunturas específicas como la del 11-S.

Algunas de las ideas expuestas en este artículo forman parte de un estudio preliminar realizado en el marco del Proyecto Sustentabilidad Democrática y Sistema Internacional: evaluación del impacto de la política de seguridad de los EE.UU. después del 11-S, coordinado por FLACSO-Chile, presentado a finales del año 2003.

En virtud de ello, es posible afirmar que desde 1995 Centroamérica se coloca en la agenda de política exterior norteamericana luego de un período de olvido. Esta situación se profundiza aún más luego de la suscripción de acuerdos de patrullaje conjunto con los países de la región, así como por la implementación del Plan Colombia en 1997.

El objetivo de este trabajo consiste en señalar los principales aspectos de la política norteamericana hacia Centroamérica durante los últimos siete años. Al mismo tiempo, intenta hacer un inventario de los principales impactos de esa política, así como de las reacciones que frente a ella, los gobiernos del Istmo han adoptado.

La investigación también analiza críticamente las implicaciones de mediano plazo de las nuevas prioridades de los EE.UU. en el área centroamericana después del 11-S, teniendo como telón de fondo un elemento clave: la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Centroamérica a lo largo del año 2003 y su probable ratificación en el primer semestre de 2004.

2. Centroamérica en la Post-Guerra Fría

Durante la década de 1990 se auguraron buenos resultados para el conjunto de los países centroamericanos. Fueron los años donde se consolidó la era de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas tanto intra como extra-regionalmente. La región tardó cerca de 10 años (1987-1997) para alcanzar la paz, iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme (Nicaragua, 1988; Panamá, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996). Además, luego de un histórico político, caracterizado por el autoritarismo y la represión, en todos los países del área se constituyen gobiernos civiles electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados.

En el ámbito político regional, el proceso de integración regional experimentó un renovado esfuerzo para revitalizar su institucionalidad. Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991) y la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES², (Volcán Masaya, octubre 1994), se instituye el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, que se convertiría en el nuevo marco de referencia para la integración del Istmo. Este nuevo marco conceptual y

programático fue complementado con la firma del Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y del Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995).

Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), se buscó actualizar el marco jurídico de esta Organización, readecuándola a la realidad y necesidades del momento, con el fin de dar seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y coordinar su ejecución. Asimismo, el Protocolo estableció que los seis países de la región, incluyendo a Panamá, son una comunidad económico-política que aspira a su integración, define sus propósitos y principios y establece sus órganos.

TABLA N° 1
PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA (1991)

Objetivo	Acciones	Órganos	Tiempo
Constituir por medio de la integración a Centroamérica en una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.	Consolidar la democracia y el irrestricto respeto a los Derechos Humanos. Concretar un nuevo modelo de seguridad regional. Impulsar un régimen amplio de libertad en beneficio del individuo. Lograr el bienestar y la justicia económica y social. Alcanzar la unión económica. Preservar el medio ambiente.	La Reunión de Presidentes. El Consejo de Ministros. El Comité Ejecutivo. La Secretaría General. La Reunión de Vicepresidentes. El PARLACEN. La Corte Centroamericana de Justicia. El Comité Consultivo.	No se establecieron plazos de tiempo, sino privaron los principios de gradualidad, especificidad y progresividad.

El Sistema es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica.

El Sistema tiene personalidad jurídica y su sede está en San Salvador, República de El Salvador.

Los principios fundamentales que rigen el Sistema son los siguientes:

- La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos.
- Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible.
- La identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales.
- La solidaridad como expresión de su interdependencia, origen y destino común.
- La gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica.
- La globalidad del proceso de integración y la participación democrática.
- La seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados miembros.
- La solución Pacifica de las controversias.
- La buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones.
- El respeto a los principios y normas de las Cartas de la ONU y de la OEA.

Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991.

Además, la década de 1990 trajo consigo un acuerdo marco con los Estados Unidos, la Declaración Conjunta Centroamérica/USA — CONCAUSA— (Miami, 1994), por medio del cual la región establecería una nueva agenda, así como restablecería los mecanismos operativos del Diálogo de San José con la Unión Europea (Panamá/Nueva York, 1995; Florencia, 1996; Bruselas/La Haya, 1997). La decisión de los Presidentes centroamericanos de avanzar hacia una reforma del SICA adoptada en Guácimo (1994) y ratificada en Panamá (1997), constituyó el inicio de un proceso de profundización y perfeccionamiento de los mecanismos de integración regionales cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana (Managua, 1997). Todo ello implicó un paulatino olvido de Centroamérica en las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos, particularmente, luego de la proclamación de la nueva doctrina norteamericana *comercio sin asistencialismo (trade not aid)*.³

En este contexto, en el período posterior al fin de la Guerra Fría, se han producido dos ciclos bien definidos de intervención y olvido. El primero —de olvido— puso fin al período de intervencionismo más largo de la historia (1954-1991), se inició a finales del período del Presidente George Bush y se prolongó a lo largo de las dos administraciones de Bill Clinton. El segundo —de intervención— se inició con el establecimiento de acuerdos para el patrullaje conjunto de aguas y espacio aéreo centroamericano, en 1995, se profundizó con la proclamación del Plan Colombia en 1997 y se ha prolongado hasta nuestros días. Es en este segundo momento que se presentan los acontecimientos del 11-S y el reforzamiento de la línea de Washington hacia los gobiernos del área por primera vez en más de una década.⁴

El advenimiento de la Administración del Presidente George W. Bush ocurre en este contexto, y con ella, el regreso de antiguos funcionarios de la Administración Reagan con amplia experiencia en asuntos centroamericanos, como titulares en prominentes puestos del Departamento de Estado, el Pentágono y el Consejo de Seguridad Nacional.⁵

Esta circunstancia restituye en los formuladores de la política exterior de la nueva Administración la visión de Centroamérica como ámbito sensible para la seguridad nacional de los EE.UU. Tras los desplorables acontecimientos del 11-S ello también facilitó la adopción de una estrategia para Centroamérica compuesta por dos elementos: la lucha contra el terrorismo (que definida en términos amplios y ambiguos permite la restitución de mecanismos de control político y militar de

ingrata memoria en el Istmo); y la negociación de un TLC cuya consecuencia más evidente será la virtual anexión comercial de Centroamérica al enorme mercado de la América del Norte.

Interesantemente este proceso de reconstitución hegemónica se produjo a medida que Centroamérica fue perdiendo los márgenes de autonomía relativa de que disfrutó (y hábilmente promocionó) inmediatamente después de finalizada la crisis político-militar a finales de los años 1980⁶. Tal dinamismo fue sustituido a finales de la década de 1990 por crecientes grados de subordinación a Washington. La reocupación del espacio geopolítico por los EE.UU. tras el 11-S constituye entonces un elemento central del actual contexto, y el retorno de la vieja tendencia intervencionista que prevaleció en las relaciones de la superpotencia con su “patio trasero” durante otros momentos de su historia.

2.1 *Las limitaciones de un proceso de integración regional*

El nuevo proceso de integración regional está, fundamentalmente, basado en el abandono del modelo de la sustitución de importaciones, por la promoción de exportaciones; así como por el privilegio de la apertura comercial, la inversión extranjera, y el poder catalítico que estas acciones tienen sobre la competitividad internacional de los países.

Este nuevo enfoque, además, incorpora los principios de gradualidad, especificidad y progresividad, así como el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo. Además, el Protocolo de Guatemala reafirma la responsabilidad de los propios países centroamericanos en su desarrollo, que se deberá construir de manera sustentable. Asimismo, se procuró sentar las bases para una participación activa de la sociedad civil, lo cual constituyó, desde el punto de vista formal, un avance sustutivo con la creación del Comité Consultivo del SICA, CC-SICA, como órgano de la sociedad civil organizada regionalmente.⁷ La región experimentó, entonces, una franca recuperación económica frente al desastre experimentado durante la década de 1980⁸, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro.

TABLA N° 2
PIB e ingreso per cápita en los 90

	Crecimiento anual (Porcentaje)	Ingreso per cápita real (1980=100)	Ingreso per cápita real en el 2000 (US\$ de 1990)
	PIB	Ingreso per cápita	1999 ¹
Belice	3.5	0.8	134.3 ²
Costa Rica	4.1	1.2	110.6
El Salvador	4.4	2.3	113.1
Guatemala	4.2	1.5	91.3
Honduras	3.1	0.2	96.8
Nicaragua	3.2	0.3	63.9
Panamá	4.7	2.8	119.5
Total⁴	4.1	1.6	104.2
			1.640

1. Estimado; 2. 1998; 3. Proyectado; 4. Promedio de los siete países con base en el PIB de 1995.

Fuente: Bulmer-Thomas:2000:16.

Con todo ello, Centroamérica no ha logrado avanzar sustancialmente en materia social. Una de las críticas más fuertes al sistema reside en el hecho de que a pesar del favorable crecimiento económico que experimentó la región en el primer quinquenio de la década de los noventa, no ha sido posible reducir el crecimiento de la pobreza y el ensanchamiento de las diferencias sociales.⁹

En esta dirección, los resultados del Proyecto Estado de la Región han dejado ver que, en Centroamérica las desigualdades se han afianzado a tal punto que resulta muy difícil para la población alcanzar un nivel de vida digno. Con excepción de Costa Rica, se afirma, más de la mitad de la población centroamericana es pobre y, al menos, una de cada cinco personas permanece en estado de indigencia.¹⁰ Más aún, el Segundo Informe del Proyecto Estado de la Región señala que si bien durante los años noventa disminuyó la incidencia de la pobreza, ello no ha sido suficiente pues Centroamérica posee hoy, en términos absolutos, más pobres que hace veinte años.¹¹

Es decir, las asimetrías en materia social (salud y ecuación, por ejemplo) revelan las dificultades y deficiencias del Sistema para propiciar la armonización gradual y progresiva de sus políticas sociales y, por tanto, la incapacidad para encontrar una fórmula que logre articular equilibradamente los objetivos del desarrollo sostenible con el crecimiento económico.¹²

Esta distancia entre el discurso y la práctica de la integración obedece a la presencia de dos factores que generan no solo atascamiento, sino un proceso de involución. El primero de estos factores está asociado con la falta de consecuencia o incapacidad de los gobiernos nacionales para continuar al interior de sus países los objetivos planteados en los instrumentos jurídicos regionales. El segundo factor, está relacionado con las expectativas que han generado las propuestas de integración, complementarias o alternativas, tales como la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA; el Plan Puebla-Panamá, la Agenda para la Competitividad de Centroamérica en el Siglo XXI o el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Con lo cual, la integración regional ha sufrido una desarticulación de los planteamientos originales que le dieron vida.¹³

TABLA N° 3
Protocolo de Guatemala de 1993 (Resumen)

El Protocolo de Guatemala está constituido por seis acápite, entre los cuales se presentan los cuatro principales:

Conceptualización del proceso de integración económica centroamericana: Este proceso es un medio para maximizar las opciones de desarrollo y lograr una efectiva inserción en la economía internacional. Es un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas. Se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales e infraestructura. El marco jurídico e institucional es el SICA.

Objetivos y principios de la integración económica centroamericana: Alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una re inserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional. Para lograr ello, es necesario la búsqueda del equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías. Los principios básicos serán: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad.

Alcances del proceso de integración económica centroamericana: Este acápite está subdividido en tres capítulos. El primero de ellos se refiere al perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica. Posee, asimismo, cinco secciones a saber: 1) la zona de libre comercio; 2) relaciones comerciales externas; 3) la unión aduanera centroamericana; 4) la libre movilidad de los factores productivos y 5) la integración monetaria y financiera.

El segundo capítulo trata sobre el perfeccionamiento de las políticas sectoriales, particularmente en sectores como turismo, agropecuario, industrial, comercial, servicios, inversiones, entre otros aspectos. El tercer capítulo aborda el tema del mejoramiento de la productividad en el proceso de integración. Se trata de adoptar estrategias convergentes para aumentar la competitividad, basada en un aprovechamiento de los recursos humanos y naturales y la transformación del conocimiento científico y tecnológico.

Aspectos institucionales: Los tres capítulos que integran el acápite abordan cuestiones como la organización institucional, los actos administrativos y las disposiciones especiales. En el primer capítulo se establecen como órganos del Subsistema de Integración Económica Centroamericana: 1) el Consejo de Ministros de Integración Económica; 2) el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica; 3) el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica y; 4) el Comité Ejecutivo de Integración Económica.

Además, se establecen como órganos técnicos administrativos a: 1) la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); 2) la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA); 3) la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA) y; 4) la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

Asimismo, se reconoce como instituciones de este proceso a: 1) el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); 2) el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); 3) el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y 4) el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE).

El capítulo segundo, aborda el procedimiento administrativo que deberán seguir tanto reglamentos, acuerdos y recomendaciones del Subsistema de Integración. Y el último capítulo se refiere a disposiciones especiales, como por ejemplo el establecimiento de vínculos de cooperación o procesos de convergencia con otros esquemas de integración.

Fuente: Elaboración propia con base en el Protocolo de Guatemala de 1993

En palabras de Bulmer-Thomas, Centroamérica “*en lugar de afrontar directamente el problema profundizando el proceso de integración, elige como respuesta la búsqueda de acuerdos de libre comercio con otros países*”.¹⁴

Como resultado de ello, Centroamérica ha pospuesto continuar con la profundización de la integración regional a cambio de un pragmatismo comercial que ha puesto en manos del desarrollo económico la solución a todos los problemas del Istmo. La agenda amplia, integral de ALIDES ha sufrido del abandono frente al privilegio de una agenda regional concentrada en el perfeccionamiento de una zona de libre comercio de bienes y servicios, apoyada con iniciativas extra-regionales como el Plan Puebla-Panamá o el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos o la eventual conformación del Área de Libre Comercio de las Américas.

El proceso de integración sufrió el más duro de los reveses a causa de los severos efectos que causó el Huracán Mitch (y, posteriormente, por los terremotos en El Salvador). Este fenómeno causó la muerte a casi 10.000 personas, dejó cerca de 6 millones de afectados y ocasionó daños económicos de alrededor de 6.000 millones de dólares, interrumpiendo el comercio intrarregional y todas sus operaciones conexas.

Centroamérica sufrió pérdidas directas muy significativas, tanto en lo social como en lo económico y ambiental. Más de 18.300 personas desaparecieron y cerca de 3.5 millones de personas resultaron afectadas. Asimismo, se dañó o se destruyó la infraestructura social y económica, afectando negativamente el capital ambiental, y reduciéndose notablemente la producción. Los efectos indirectos del fenómeno se sintieron a lo largo de los años transcurridos después del desastre, lo que se puede medir en el desempeño de las economías de los países más afectados: se redujo el crecimiento del PIB, se aumentó el desbalance comercial y de pagos, se agudizaron los problemas de inflación y de las finanzas fiscales.¹⁵

3. La política exterior de Estados Unidos luego del 11-S y su impacto en Centroamérica

3.1 La agenda bilateral antes del 11 de septiembre: los años previos

La agenda bilateral entre Centroamérica y Estados Unidos, antes de los acontecimientos del 11-S, estuvo circunscrita a cuatro temas

sustantivos: a) la reconstrucción de Centroamérica, luego del Huracán Mitch; b) los temas de comercio y desarrollo; c) la lucha contra el narcotráfico y el crimen internacional y; d) el tráfico ilícito de personas. Así se constata en la *Estrategia Regional Centroamericana* preparada por los gobiernos de Centroamérica para tratar con el Presidente William J. Clinton, en Tegucigalpa, Honduras, en febrero de 1999.

En consecuencia, tanto el *Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica* (adoptado en octubre de 1999), como la *Estrategia Regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI* (presentada en Madrid en marzo de 2001 a la comunidad cooperante internacional) se convirtieron en la visión integral para el desarrollo humano del Istmo, en concordancia con lo establecido por la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

En este contexto, Estados Unidos, por medio de la Secretaría de Estado, Madeleine Albright, como por su Presidente, William J. Clinton, ofrecieron colaboración con Centroamérica en cuatro áreas prioritarias: a) la incorporación de Honduras y Nicaragua a la lista de países beneficiados con la propuesta para el alivio de la deuda (HIPC); b) la ampliación de los privilegios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI); c) la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, sin que en ese momento se dispusiera de la autorización para negociar por la vía rápida (*fast track*) y; d) el apoyo norteamericano a la región durante las reuniones del Grupo Consultivo, tanto en Estocolmo, como en Madrid; así como la ampliación de los programas de ayuda bilateral por parte de los Estados Unidos para la reconstrucción de Centroamérica.

Por su parte, los países de la región se comprometieron a continuar cooperando con la erradicación del tráfico organizado de personas, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado. En este sentido, Centroamérica apoyó la determinación de fortalecer la asistencia mutua y los acuerdos para compartir información que ayuden a negar el refugio a criminales; así como la modernización de los tratados de extradición y la legislación relativa al tráfico de drogas y el lavado de dinero.

3.2 La agenda bilateral post 11 de septiembre

No cabe duda que los atentados terroristas efectuados el 11 de setiembre de 2001, causaron un impacto en la política internacional y, obviamente, Centroamérica no escapó a esos efectos. El 19 de setiembre de 2001, los Presidentes de Centroamérica se reunieron en Honduras con el fin de condenar los actos terroristas y respaldar la política del Presidente George W. Bush, que declaró una guerra contra aquellos grupos y facciones que promueven estas actividades.

Las acciones de Centroamérica, en esta dirección, pueden ubicarse en cuatro dimensiones inmediatas: a) La Declaración Centroamérica Unida Contra el Terrorismo (setiembre de 2001); b) los acuerdos tomados en el seno de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe (setiembre de 2001); c) los acuerdos de la reunión de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (octubre de 2001) y d) el Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, elaborado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, en octubre de 2001.¹⁶

En este contexto, especial relevancia cobró la Reunión de Presidentes realizada en Honduras. La Declaración de Copán (enero de 2002) reafirmó el compromiso de Centroamérica para trabajar unidos en el combate a la pobreza, la protección al medio ambiente, la lucha contra las drogas y el terrorismo; así como la promoción del desarrollo en el Istmo.

En esta reunión los Presidentes de Centroamérica enviaron una carta al Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, en la cual expresan la visión compartida sobre la manera de enfrentar los desafíos de la seguridad y la democracia, mediante la existencia de mercados libres y comercio abierto. Asimismo, expresaron su satisfacción ante la decisión del Presidente Bush, de avanzar en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica.

3.3 La agenda bilateral durante las acciones de la Coalición en Irak

La Declaración de Presidentes de Centroamérica, realizada en Roatán, Honduras, el 18 de marzo de 2003, señaló la agenda regional con Estados Unidos:

«Nos hemos reunido hoy para acordar medidas frente a los grandes retos que enfrenta Centroamérica. Hemos analizado el Tratado de Libre Comercio, TLC, con los Estados Unidos y hemos acordado prestar especial atención a los siguientes temas:

- *Agricultura y la asimetría que deberá regir nuestras futuras relaciones comerciales.*
- *La seguridad de Centroamérica: la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.*
- *El desarme y la reducción de armas en la región.*
- *La consolidación de la democracia y la integración regional».*

Sobresale, además, la reunión de los Presidentes de Centroamérica con su homólogo de Colombia, en donde la región dio muestras firmes de hacer cumplir la normativa nacional, regional e internacional en materia de combate al terrorismo en todas sus manifestaciones. Asimismo, hicieron un llamado a la Organización de Estados Americanos para que, de acuerdo con las resoluciones tomadas en el seno de la Asamblea General respecto a la violencia terrorista en las Américas, se adopten acciones que coadyuven al combate contra el terrorismo y a la búsqueda de la paz en Colombia.

En esta misma reunión, los presidentes centroamericanos acordaron suspender de manera definitiva cualquier diálogo con los grupos armados en el conflicto colombiano, así como terminar las labores de apoyo y diálogo informal que por más de una década, algunos países del Istmo habían realizado en aras de encontrar una solución pacífica y negociada a la crisis en Colombia.

Hay que señalar que, todos los países de Centroamérica formaron parte de la *Coalición de los Dispuestos*, que apoyaron los ataques de la Coalición en Irak, a pesar de la fuerte oposición interna que hubo en cada uno de estos países.

TABLA N° 4
Agenda de Seguridad, Comercio y Desarrollo de Centroamérica 1998-2003

Año	Agenda de Seguridad	Agenda de Comercio y Desarrollo
1998-2001 (Nov. 1998- Ago. 2001)	<ul style="list-style-type: none"> Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres. Lucha contra el narcotráfico. Lucha contra el crimen internacional. Migraciones (Tráfico Ilícito de personas). Asistencia mutua e intercambio de información con Estados Unidos. Modernización de Tratados de Extradición con Centroamérica. Modernización de leyes contra el tráfico de drogas. Roces debido a diferendo limítrofe. Fortalecimiento de las medidas del fomento de la confianza mutua. Verificación, control y limitación de armamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres. Ampliación de los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CB). Facilitación para condonar la deuda de Honduras y Nicaragua. "Acta de Ayuda a Centroamérica y el Caribe". Reuniones del Grupo Consultivo (Washington: Estocolmo y Madrid). Tratados Bilaterales de Inversión con El Salvador, Honduras y Nicaragua. Inicio de las Negociaciones del ALCA Estrategia Regional Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI (en el marco de ALIDES). Lanzamiento del Plan Puebla-Panama.
2001-2002 (Set. 2001- Set. 2002)	<ul style="list-style-type: none"> Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo y el Plan de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas. El terrorismo como amenaza a la democracia y la seguridad hemisférica. Vulnerabilidad frente a las amenazas del terrorismo. Puesta a disposición de Estados Unidos de la Unidad Humanitaria y de Rescate, de la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CEFAC). Fortalecimiento del Plan Regional contra el Crimen Organizado. Fortalecimiento de las regulaciones migratorias. Acciones de inteligencia para el control financiero a los flujos de capital. Fortalecimiento de las acciones contra el crimen internacional. Concluir la Oficina Subregional de INTERPOL, con sede en El Salvador. 	<ul style="list-style-type: none"> Anuncio de la negociación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. Interés de un Tratado de Libre Comercio de Panamá y República Dominicana con Estados Unidos. Seguimiento al Plan Puebla-Panamá y ALCA. Fortalecimiento y consolidación de la Unión Aduanera.
2003 (Febrero- Setiembre)	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo regional a la Coalición que inicio operaciones bélicas en Irak. Fortalecer la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y crimen organizado en el ámbito binacional, trinacional, regional, extraregional y multilateral. Desarme y reducción de armas en la región. Acuerdo de cooperación entre El Salvador, Honduras y Nicaragua sobre el envío de tropas a Irak (Brigada Plus Ultra), de acuerdo con los términos de la Resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Inicio del Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica a fin de alcanzar un balance razonable de fuerzas, presentado por Nicaragua. Firma del Acuerdo en Materia de Intercambio de Información Financiera relacionado con el Banco de Capitales. 	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de las negociaciones del TLC-CAUSA. Consolidación de la democracia y la integración. Primeros acercamientos a fin de lograr un acuerdo de diálogo político y cooperación con el fin de lograr una Asociación Estratégica entre Centroamérica y la Unión Europea, que incluya un acuerdo de Libre Comercio.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos declaratorios de las Cumbres Presidenciales, 1998-2003.

4. Instituciones de seguridad y respuesta al nuevo contexto

Aunque Estados Unidos ha mantenido una presencia fuerte en América Latina, luego del fin de la Guerra Fría y de los procesos de democratización y apertura comercial; ciertamente desde la puesta en marcha del Plan Colombia, la presencia norteamericana ha sido más notable en todo el hemisferio. Además del Plan Colombia, donde se han destinado 1.300 millones de dólares, existen iniciativas como la denominada Iniciativa Andina, que involucra a Venezuela, Ecuador y Perú; así como el Plan Nuevos Horizontes, ejecutado por el Comando Sur en varios países de América Latina. Se debe mencionar, también, la presencia norteamericana en Honduras (Palmerola) y la instalación del Centro Regional Antidrogas, en El Salvador.

Por otra parte, en abril del año 2000, el Congreso de Guatemala emitió un dictamen favorable en relación con la iniciativa de ley que permite el ingreso del Ejército de Estados Unidos a su territorio, a fin de fortalecer el llamado Plan Maya Jaguar, que contempla operativos antidrogas conjuntos.

TABLA N° 5
Plan Nuevos Horizontes:
Principales acciones en Centroamérica, 2001

País	Fecha	Lugar	Ente ejecutor
Guatemala	Feb 16 - May 13, 2001	Flores, Petén	USARSO
Honduras	Feb 16 - May 13, 2001	Gracias, Lempira	USARSO

Fuente: <http://www.ciponline.org/facts/>

TABLA N° 6
Plan Nuevos Horizontes:
Principales acciones en Centroamérica, 2002

País	Fecha	Lugar	Ente ejecutor
El Salvador	Ene 12 - Abr 17, 2002	Usulutan	USARSO
Nicaragua	Feb 14 - May 15, 2002	Chontales	USARSO

Fuente: <http://www.ciponline.org/facts/>

TABLA N° 7
Presencia Militar Norteamericana en el Hemisferio

Principales Bases Norteamericanas en América Latina y el Caribe	Número del Personal Militar Estacionado o Máximo Permitido
Bahía de Guantánamo, Cuba	774
Base Aérea Soto Cano, Honduras (Palmerola)	500
Roosevelt Roads, Puerto Rico	3,000
Manta, Ecuador	475
Aruba	300
Curaçao	300
Comalapa, El Salvador	Cerca de 15 / sin límites
Fort Buchanan, Puerto Rico	2,635

Fuente: Lindsay-Poland:2001

Actualmente, luego de los atentados del 11-S, Estados Unidos ha mantenido una fuerte actividad, particularmente, a través de sus Embajadas ubicadas en Centroamérica, de representantes gubernamentales en visita a la región o de oficinas de gobierno.

Por ejemplo, la Administración Federal de Aviación (AFA) y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) iniciaron, en el 2003, un proyecto de cooperación con el fin de controlar los vuelos que salen de los aeropuertos de la región y Estados Unidos, pues hasta ahora únicamente son vistos cuando ingresan en el espacio aéreo de cada país. El proyecto tiene un costo de US\$ 50 millones.

Por otra parte, el Jefe del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, Robert Bonner, visitó Centroamérica (2003) en ocasión de iniciar un proceso de certificación de las medidas de seguridad y calidad que poseen las principales terminales portuarias que exportan mercaderías hacia Estados Unidos.

TABLA N° 8

Acciones de Estados Unidos en los países de Centroamérica

País	Acciones
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos mostró preocupación por los vínculos del Gobierno de Alfonso Portillo con el narcotráfico, la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, al punto que se consideró la posibilidad de suspender la ayuda norteamericana a Guatemala. • A partir de entonces, el embajador norteamericano en Guatemala, John Hamilton, ha sostenido reuniones con el gobierno de Guatemala a fin de dar seguimiento al cumplimiento de las acciones emprendidas para contrarrestar el narcotráfico en suelo guatemalteco. Estas acciones comprenden protección de aguas territoriales y del espacio aéreo, legislación para el combate de las drogas y acciones que conlleven a mayor incautación de droga. En caso contrario, Guatemala, podría ser descalificada como aliada en la lucha contra las drogas. • Finalmente, se expresó una seria preocupación en caso de que el General Efraim Ríos Montt llegara a la primera magistratura del país en el reciente proceso electoral realizado en Guatemala.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • El Departamento de Estado ha mostrado preocupación hacia El Salvador dado el alto índice de tráfico ilegal de personas y "coyotaje" que existe en el país y que podrían viajar a Estados Unidos. Además, el país podría ser un sitio especial para obtener documentos de viaje, cédulas, partidas de nacimiento u otros falsos con relativa facilidad. • Además, la embajadora norteamericana en El Salvador, Rose Links, se mostró consternada el 15 de setiembre de 2001, durante los desfiles conmemorativos a la Independencia de Centroamérica, pues, miembros del Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y estudiantes universitarios, desfilaron aplaudiendo los actos ocurridos el 11-S y, además, quemaron banderas de Estados Unidos, Israel y El Salvador. • Estados Unidos ha mostrado serias dudas sobre la posible llegada a la Presidencia del candidato oficial del FMLN, Shafik Handal.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • La Embajada de Estados Unidos, a través de su embajador, Frank Almaguer, solicitó la destrucción de un cargamento de armas depositado en la unidad militar de Naco, departamento de Cortés, en el almacén del 4to. Batallón de Apoyo Logístico. • El embajador, Frank Almaguer, solicitó al Congreso Nacional de Honduras la aprobación de seis tratados internacionales para contrarrestar el terrorismo y el narcotráfico y la aprobación de la ley para el control de lavado de activos. • La Reserva Federal de Estados Unidos solicitó a las autoridades hondureñas investigar a 21 sospechosos de pertenecer a redes terroristas internacionales y que podrían tener cuentas en bancos regionales. • El Secretario de Estado, Collin Powell, durante su visita a Honduras prometió cooperar para que Honduras reciba el beneficio para aliviar la deuda externa en la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HPAC). Asimismo, dijo que la Administración Bush promueve un Programa denominado "La Cuenta del Desafío del Milenio", que pondrá a disposición de los países que han abrazado la democracia y promovido reformas económicas y políticas un fondo cercano a los 5 millones de dólares. • El Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Conjuntas de los Estados Unidos, General Richard Myers, visitó Honduras y se entrevistó con el Presidente Ricardo Maduro, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Honduras, Isaias Barahona y el Ministro de Defensa Federico Brevé. Myers declaró que ya no se puede pensar en una relación bilateral únicamente, sino en toda Centro América; de manera que exista una integración en otras áreas, como el esfuerzo conjunto de las fuerzas armadas centroamericanas en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

TABLA N°8 (continuación)
Acciones de Estados Unidos en los países de Centroamérica

País	Acciones
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Una de las mayores preocupaciones de Estados Unidos en la región fue el trasiego de 3.117 fusiles AK-47 y 2.5 millones de municiones, procedentes de Nicaragua y destinados a la policía de Panamá, pero que fueron desviados para uso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A partir de entonces Estados Unidos insistió en la creación de una Ley sobre control de armas y el inicio de la creación de Libros Blancos de la Defensa Nacional. • El Sub-Secretario de Asuntos Políticos, Lincoln Bloomfield y el Sub-Secretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Dan Fisk, visitaron Nicaragua, e insistieron en la necesidad de reducir los arsenales de armas en la región, incluyendo sistemas portátiles de defensa como los misiles tierra-aire SAM-7. • La embajadora norteamericana en Nicaragua, Barbara Moore, ha insistido, también, en la necesidad de destruir los misiles SAM-7. • El Secretario de Estado, Colin Powell, insistió en la importancia para la seguridad regional de la destrucción de los misiles SAM-7. Daniel Ortega ha señalado que, si Nicaragua se deshace de los misiles, entonces, Honduras debe destruir, también, sus aviones F-5. Además, el Secretario de Estado, ofreció el voto norteamericano para que se condone la deuda externa de Honduras en un 80%. • Por otra parte, durante su visita a Nicaragua, Colin Powell, dejó la llamada "Nota Knox", que consistió en un llamado a los partidos políticos para que unifiquen sus esfuerzos por la democracia y, en caso contrario, advierte del peligro de que Estados Unidos retire el apoyo que hasta ahora brinda a Nicaragua. • Powell, además, no quiso entrevistas con miembros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), dirigido por Daniel Ortega.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • En Costa Rica, en junio de 2002, el Presidente Abel Pacheco y el embajador de Estados Unidos, John Danilovich, firmaron un acuerdo para establecer lo que sería el Centro Latinoamericano para capacitar cuerpos policiales en el subcontinente. Los responsables de operar el Centro serían el Departamento de Estado y el Ministerio de Seguridad Pública. Este organismo pretende apoyar el fortalecimiento de la Justicia criminal en América Latina; fortalecer la cooperación entre los países en América Latina para abordar los problemas de narcóticos y crimen; brindar información de calidad y asistencia en fortalecimiento institucional para combatir el terrorismo, tráfico de estupefacientes, delitos financieros, tráfico de armas y de personas. • El "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el establecimiento de una Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley" (AICL) con sede en Costa Rica (junio de 2002), reformado por el "Acuerdo Suplementario de enmienda al Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre una Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley" (firmado el 8 de abril de 2003), tienen su origen en negociaciones bilaterales que se establecieron a partir del año 1997.

Fuente: Elaboración propia con base en comunicados de prensa oficiales de las respectivas Embajadas norteamericanas en Centroamérica; comunicados de prensa de los respectivos gobiernos y noticias de diarios centroamericanos (Siglo XXI, La Prensa Libre, La Prensa Gráfica, El Tiempo, La Prensa, La Nación), desde 2001 hasta el 2003.

Es importante, también, señalar que los gobiernos de El Salvador, Honduras y Nicaragua han puesto a disposición de la llamada *Brigada Plus Ultra* efectivos militares para cooperar en las tareas de reconstrucción luego de finalizada oficialmente la guerra en Irak.

TABLA N°9
Tropas centroamericanas en la Brigada Plus Ultra

El Salvador	Número de efectivos: 360. Batallón Cuscatlán. Tareas: Reconstrucción y asistencia humanitaria. La Asamblea Legislativa aprobó una Ley especial que legaliza el envío de tropas a Irak. Un segundo contingente será enviado entre el 10 y 16 de febrero. El número se incrementará de 360 a 380 militares. Militares españoles los adiestra en labores y procedimientos de revisión a civiles y vehículos. El contingente estaría integrado por especialistas en explosivos, para retirar armamento que ha quedado abandonado o en minas, tras los bombardeos y la invasión.
Honduras	Número de efectivos: 307. Compañía Xatrch. Tareas: Reconstrucción y asistencia humanitaria. Estudia la posibilidad de realizar un segundo envío de tropas.
Nicaragua	Número de efectivos: 115. Fuerza de Tarea de Ayuda Humanitaria Nicaragua. Tareas: Reconstrucción y asistencia humanitaria. El Poder Ejecutivo envió a la Asamblea el decreto 52-2003, para que el Parlamento aprobara el envío de tropas. Estudia la posibilidad de enviar un segundo contingente. Este segundo contingente estaría integrado por una jefatura constituida por diez oficiales; un componente médico integrado por 22 personas, entre ellas ocho mujeres; treinta ingenieros zapadores; 25 soldados del pelotón de seguridad; y 27 oficiales que integran el componente logístico. Además, el teniente coronel Juan Monjarrez, quien desde el 13 de diciembre se convirtió en el nuevo enlace de la Fuerza de Tarea en Tampa, Florida. Fuerzas militares españolas les darán capacitación y adiestramiento.
Guatemala	En un inicio Guatemala no participó del envío de tropas a Irak, pues, expuso que únicamente lo haría en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU). El 12 de noviembre de 2003 firmó con la ONU el acuerdo para el envío de tropas a Irak.

Fuente: Elaboración propia con base en comunicados de prensa oficiales.

Por otra parte, algunos países centroamericanos han firmado acuerdos con el gobierno de Estados Unidos con el fin de impedir que a nacionales de ambos países sean juzgados por la Corte Penal Internacional (CPI).

TABLA N° 10
Acuerdos entre Centroamérica y Estados Unidos

El Salvador	El 25 de octubre de 2002, la Canciller salvadoreña, María Eugenia Brizuela de Ávila, suscribió el acuerdo con la embajadora de Estados Unidos en El Salvador, Rose Likins.
Honduras	El 29 de mayo de 2003, la Asamblea Legislativa de Honduras aprobó un tratado con Estados Unidos, según el cual Honduras no podrá entregar a la Corte Penal Internacional (CPI) a los y las ciudadanos/as estadounidenses que cometan delitos establecidos por dicha Corte.
Nicaragua	El 4 de junio la embajadora de Estados Unidos en Managua, Bárbara Moore, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, confirmaron la firma del acuerdo que garantiza que ningún ciudadano estadounidense puede ser entregado por Nicaragua a la Corte Penal Internacional (CPI).
Panamá	A finales de junio, durante la visita que realizó la Presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, a Washington, ambos gobiernos firmaron el acuerdo que protegería a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI).
Costa Rica	Estados Unidos anunció que suspenderá la ayuda militar a países, entre ellos Costa Rica, porque no firmaría un tratado que concede inmunidad a los estadounidenses ante la Corte Penal Internacional (CPI). La vocera de la Embajada estadounidense en Costa Rica, Marcia Bosshart, aseguró que el programa conjunto de lucha antidrogas y la posible instalación de una academia de justicia hemisférica no se verían afectados con el anuncio de suspensión de ayuda. Únicamente se suspenderían \$500.000 (€200 millones) que Estados Unidos destina para capacitación al Ministerio de Seguridad Pública. Además, se vería afectado otro rubro dedicado al mantenimiento de equipos aéreos y marítimos.

Fuente: Elaboración propia con base en comunicados de prensa oficiales de las Embajadas de Estados Unidos en los países como diarios de circulación nacional de Centroamérica.

TABLA N° 11

Tipo de medidas adoptadas por Centroamérica en la lucha contra el terrorismo

	Medidas adoptadas para:	BC	C.R.	E.S.	GT	HN	NI	PA
1	Prevenir y reprimir el financiamiento de las actividades terroristas	E	E/Y	E/Y	E	E/Y	E	E
2	Adopción de instrumentos internacionales en materia de terrorismo (Convenios, Tratados, Convenios, Protocolos y otros)	E/Y	E/Y	E	E	E	E	E
3	Coordinación e intercambio de información interna entre los diferentes órganos de seguridad	E	E	E	E	E	E	E
4	Coordinación e intercambio de información con la INTERPOL	E	E	E	E	E	E	E
5	Control de puertos, aeropuertos y fronteras	E	E	E	E	E	E	E
6	Firma del Tratado de Asistencia Mutua en Asuntos Penales con los Estados Unidos	E	X	-	-	-	-	-
7	Firma del Tratado de Extradición con los Estados Unidos	E	E	E	E	-	-	-
8	Tipificación de los actos terroristas como delitos graves	X	Y	E/Y	E/Y	E/Y	E/Y	E/Y
9	Distribución de listas de personas y organizaciones sospechosas de participar en actividades terroristas a las instituciones financieras	E	E	E	E	E	E	E
10	Abstención de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participan en la comisión de actos terroristas	E	E	E	E	E	E	E
11	Establecimiento de medidas de alerta temprana para prevenir la comisión de actos terroristas	E	E	E	E	E	E	E
12	Evitar que el territorio nacional sea utilizado para realizar o promover el terrorismo y actividades conexas	E	E	E	E	E	E	E
13	Acuerdos de Patrullaje conjunto	-	E	E	E	E	E	E

E= Medida en ejecución (incluye medidas existentes antes del 11-S) X= Medida en fase inicial de ejecución Y= Medida enunciada, aún no ejecutada
 N.D.= Datos no disponibles

Fuente: Elaboración propia con base en los informes que los Gobiernos de las Repúblicas de Centroamérica, Belice y Panamá han presentado al Comité de Lucha Contra el Terrorismo, en cumplimiento del párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

5. Conclusiones

Cualquier valoración del estado actual de las relaciones entre los países de Centroamérica y los EE.UU. debe partir de una constatación ineludible: la región centroamericana se encuentra cada vez más subordinada a la política de seguridad de los EE.UU. Este fenómeno, que se produce como parte de una fase de renovada intervención y de recomposición hegemónica, no es nuevo en la historia del istmo. Sin embargo el proceso sí es acompañado por un elemento cuyo impacto podría convertirse en un parte aguas en la experiencia subregional: la eventual ratificación de un TLC entre los EE.UU. y Centroamérica y, por esa vía, la anexión de los países del área a la economía de dicho país.

Centroamérica no puede hacer caso omiso de su geopolítica. Esta realidad, precisada más arriba, está definida no sólo por una gran simetría en términos de poder y escala, sino también por el hecho de que más del 50% de las exportaciones y de las importaciones del Istmo se dirigen o provienen del mercado norteamericano. Semejante dependencia, que tiene un correlato en términos culturales, constituye un factor que no puede alterarse en el corto plazo.

Un factor adicional que marcará significativamente las relaciones de Centroamérica con los EE.UU. es la división que prevalece entre los gobiernos del área. La evidente debilidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en especial de su Secretaría General, y la marginación de que fue objeto la entidad más desarrollada del Sistema, la Secretaría de Integración Económica (SIECA) en las negociaciones del TLC, dejan muy mal parada a la integración como instrumento alternativo para mejorar la posición regional ante los Estados Unidos.

Centroamérica ha entrado en una fase de simetría creciente con las posiciones de Washington, la cual difícilmente será variada en el corto o el mediano plazo. Una simetría que es tanto política y de seguridad como económica y comercial, y que tiene en la negociación del TLC un elemento nuevo y determinante.

Se logra advertir, también, el riesgo de una renovada presencia militar en Centroamérica, dada la definición de las amenazas por parte de Estados Unidos, así como las disfunciones cada vez más evidentes en las democracias centroamericanas, constituyen un caldo de cultivo favorable para que puedan resurgir las tendencias autoritarias en las instituciones castrenses del Istmo.

Las prioridades del istmo centroamericano no se ubican exclusivamente en el terrorismo. Las verdaderas prioridades de la región son la lucha contra la pobreza y la exclusión; el fortalecimiento institucional de la democracia, el establecimiento de una verdadera subordinación de los aparatos castrenses a las autoridades civiles y democráticamente electas; la ampliación de la participación de la sociedad civil; lo cual implica un alejamiento de la llamada “militarización” o “securitización” de la agenda centroamericana.

NOTAS

1. Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís (1988). *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EE.UU. en Centroamérica*, San José: Porvenir.
2. La ALIDES representó por primera vez la adopción de una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región, concebida como una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo para promover la sostenibilidad política, social, cultural y ambiental de las sociedades centroamericanas. Con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible ALIDES, durante la Cumbre de Masaya, Nicaragua de octubre de 1994, el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, adquiere un nuevo marco de referencia que se complementa con el Tratado Marco de Integración Social (San Salvador 1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (San Pedro Sula 1995), el Protocolo de Guatemala (Guatemala, 1993) y el Protocolo de Tegucigalpa (1991).
3. Solís Rivera, Centroamérica y los Estados Unidos: aprovechar los escenarios de la posguerra fría. Documento mimeo, San José, Costa Rica, abril de 2000.
4. Solís, Luis Guillermo y Matul, Daniel. Sustentabilidad democrática y sistema internacional: evaluación del impacto de la política de seguridad de los EE.UU. después del 11 de setiembre en la región centroamericana, FLACSO-Chile, enero de 2004.

5. Personajes como John Negroponte; Elliott Abrams; Otto Reich; Roger Noriega, Luis Lauredo y Rogelio Pardo, todos ellos vinculados en su momento con las operaciones clandestinas de la contrarrevolución nicaragüense.
6. Naranjo, Fernando y Solís, Luis Guillermo. Solís Rivera, *Paz, Democracia y Desarrollo: la política exterior de la Administración Figueres Olsen* (1994-1998), Heredia: Universidad Nacional/AFOCOI, 2000.
7. de la Ossa, Álvaro. El Sistema de la Integración Centroamericana. Crítica de la versión oficial. Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, 1994, p. 76.
8. Centroamérica ha visto crecer los vínculos internos de comercio e inversión durante la década de los 90s. Algunos estudios revelan que la región ha experimentado un incremento de su comercio intrarregional del orden del 14% anual como promedio que casi duplica las exportaciones intrarregionales en el periodo 93-98. BID. *Centroamérica Documento de Programación Regional RP-CA (Volumen II)*, setiembre de 2000.
9. Ordóñez, Jaime y Gamboa, Nuria. Esquipulas, diez años después ¿Hacia dónde va Centroamérica? EDUCA, CSUCA, Asociación Hombres de Maíz, San José, Costa Rica, 1997.
10. Proyecto Estado de la Región. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la región, San José, Costa Rica, 1999.
11. Proyecto Estado de la Región. Segundo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la región, San José, Costa Rica, 2003.
12. Igual opinión sostiene Rodas Melgar al sostener que: “A pesar de los logros alcanzados en materia de crecimiento económico como resultado de la aplicación de esta medidas de ajuste y apertura, no se han registrado mayores avances en la reducción de la pobreza y, en general, persisten elevados niveles de desigualdad que han tendido a acentuarse. Tampoco se ha podido reducir la desocupación ni mejorar la calidad del empleo. En, RODAS MELGAR, Haroldo. *Centroamérica en la hora de las negociaciones: hacia lo externo y lo interno*. Conferencia para el Foro Regional Estrategias Comerciales y

Desarrollo para Centroamérica, FUNPADEM/USAID, San José, Costa Rica, 7 de junio de 2000.

13. Entrevista con Ricardo Sol, Secretario General del CSUCA. En, CSUCA. *Centroamérica: universidad pública e integración de la educación superior. Consulta a los actores*. CSUCA, San José, Costa Rica, 2001, pp. 37.
14. Bulmer-Thomas. Víctor. *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 2000, p. 64.
15. CEPAL, Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. México, D.F., 1998.
16. La Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo fue suscrita el 19 de setiembre de 2001, en El Zamorano, Honduras.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bulmer-Thomas, Víctor (2000). *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo.
- CEPAL (1998). *Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. México, D.F.
- de la Ossa, Álvaro (1994). *El Sistema de la Integración Centroamericana. Crítica de la versión oficial*. Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica.
- Lindsay-Poland, John (2001). U.S. Military Bases in Latin America and the Caribbean. En, *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No. 35, Albuquerque, Nuevo México, Octubre de 2001, (<http://www.fpif.org/>)
- Matul, Daniel (2003). Nuevamente el tema de la seguridad en Centroamérica: desafíos de la defensa y seguridad en el siglo XXI. En, *Relaciones Internacionales*, No. 66, Primer Cuatrimestre de 2003.

- Matul, Daniel (2002). Desafíos de la política mundial. En, *Actualidad Económica*, No. 257, Año XVI, 5 de febrero de 2002.
- Naranjo, Fernando y Solís, Luis Guillermo, Solis Rivera (2000). *Paz, Democracia y Desarrollo: la política exterior de la Administración Figueres Olsen (1994-1998)*, Heredia, Universidad Nacional/AFOCOI.
- ONU (2001). *S/2001/1132*. Consejo de Seguridad, 30 de noviembre de 2001.
- ONU (2001). *S/2001/1136*. Consejo de Seguridad, 30 de noviembre de 2001.
- Ordóñez, Jaime y Gamboa, Nuria (1997). *Esquipulas, diez años después ¿Hacia dónde va Centroamérica?* EDUCA, CSUCA, Asociación Hombres de Maíz, San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región (1999). *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Región, San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región (2003). *Segundo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Región, San José, Costa Rica.
- Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (1988). *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EE.UU. en Centroamérica*, San José: Porvenir.
- Rojas Aravena, Francisco (2001). *Diseño y gestión de la seguridad internacional en América Latina*. Universidad de Utrecht, Holanda.
- Solis, Luis Guillermo (2000). *Centroamérica 2020: la integración regional y los desafíos de sus relaciones externas*. Working Paper No. 3, Instituto de Estudios para Iberoamérica, Hamburgo, Alemania.
- Solís Rivera, Luis Guillermo (2000). *Centroamérica y los Estados Unidos: aprovechar los escenarios de la posguerra fría*. Documento mimeo, San José, Costa Rica, abril de 2000.
- Solís, Luis Guillermo y Matul, Daniel (2004). *Sustentabilidad democrática y sistema internacional: evaluación del impacto de la política de seguridad de los EE.UU. después del 11 de setiembre en la región centroamericana*, FLACSO-Chile, enero de 2004.

RESUMEN

Estados Unidos y Centroamérica: La Agenda Bilateral (1997-2003)

Este artículo parte de la constatación histórica de que las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Centroamérica se han desarrollado en ciclos bien definidos de intervención y olvido, desde 1898 hasta la fecha, y que tienden a prevalecer por encima y a pesar de coyunturas específicas como la del 11-S.

El objetivo de este trabajo consiste en señalar los principales aspectos de la política norteamericana hacia Centroamérica durante los últimos siete años. Al mismo tiempo, intenta hacer un inventario de los principales impactos de esa política, así como de las reacciones que frente a ella, los gobiernos del istmo han adoptado.

Se analizan, también, las debilidades del Sistema de la Integración Regional que han generado no solamente la paralización del Sistema, sino también, la subordinación de los procesos regionales a iniciativas extrarregionales. Es decir, el trabajo intenta mostrar los ciclos de intervención y olvido a los que ha estado sujeta la región centroamericana durante los últimos años.

La investigación también analiza críticamente las implicaciones de mediano plazo de las nuevas prioridades de los EE.UU. en el área centroamericana después del 11-S, teniendo como telón de fondo un elemento clave: la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Centroamérica a lo largo del año 2003 y su probable ratificación en el primer semestre de 2004.

ABSTRACT**The United States and Central America:
Bilateral Agenda (1997-2003)**

The present article argues that bilateral relations between the United States and Central America have been developed in well defined cycles of intervention and oblivion, since 1898 until the present day, and which tend to prevail above and despite specific events, like the one of 9-11.

The aim of this paper consists in pointing out the American policies main aspects regarding Central America during the last seven years. It further aims at making the inventory of this policy's major impacts, as well as the reactions that the Central American governments have developed.

Regional Integration System weaknesses, that have produced not only the System's stagnation but also the subordination of regional processes to extra-regional initiatives, are also analyzed. Thus, the paper pretends to show the intervention and oblivion cycles the Central American region has gone through in the last years.

Research also critically analyzes the implications for the medium term of new American priorities in Central America after 9-11, considering the background with a key element: the negotiation of a Free Trade Treaty between the U.S.A. and Central America through the year 2003 and its eventual ratification during the first half of 2004.

SUMÁRIO
Estados Unidos e América Central:
a Agenda Bilateral (1997-2003)

Este artigo baseia-se na constatação histórica de que as relações bilaterais entre os Estados Unidos e a América Central foram desenvolvidas em ciclos bem definidos de intervenção e esquecimento. Trata-se de fases de diferentes durações que ocorrem desde 1898 até o presente e que tendem a prevalecer independentemente e apesar de conjunturas específicas, tal como a do 11 de setembro.

O objetivo deste trabalho consiste em apontar os principais aspectos da política americana para a América Central durante os últimos sete anos. Ao mesmo tempo, procura-se fazer um inventário dos principais impactos dessa política, assim como das reações em relação a ela manifestadas pelos governos da região.

São analisadas, ainda, as debilidades do Sistema de Integração Regional, que provocaram tanto a paralisação do próprio Sistema quanto a subordinação dos processos regionais a iniciativas extra-regionais. Em suma, o trabalho tenta mostrar os ciclos de intervenção e esquecimento aos quais a região centro-americana esteve submetida durante os últimos anos.

A pesquisa também analisa criticamente as implicações de médio prazo das novas prioridades dos Estados Unidos na área centro-americana depois do 11 de setembro, tendo como pano de fundo um elemento chave: a negociação de um Tratado de Livre Comércio entre os Estados Unidos e a América Central no decorrer do ano de 2003 e sua provável ratificação no primeiro semestre de 2004.



Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe

Programa

“El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos
en América Latina y el Caribe”
2003-2005.

Andrés Serbin

El presente documento apunta a plantear, en forma preliminar e introductoria, los principales lineamientos de los siguientes temas:

- *El desarrollo de conflictos armados en América Latina y el Caribe en la actualidad.*
- *El marco conceptual desarrollado en la región para lidiar con los temas de paz, seguridad y prevención de conflictos.*
- *El marco institucional que se ha desarrollado a nivel hemisférico en el tratamiento de estos temas.*
- *El rol de la sociedad civil en el desarrollo de una agenda hemis-*

férica y global de seguridad, paz y prevención de conflictos.

- Algunos elementos preliminares para la prevención de conflictos en la región y el rol de la sociedad civil.

El presente documento constituye un borrador preliminar que ha sido sometido a la discusión de las redes y organizaciones de la sociedad civil tanto en el proceso de preparación de la Asamblea General del Foro de Diplomacia Ciudadana y de la Conferencia de Seguridad Hemisférica realizada por la OEA en México en octubre de 2003, como en la ronda de consultas y talleres subregionales desarrolladas desde julio de 2003 a febrero de 2004 en América Latina y el Caribe, como fase preparatoria del programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe 2003-2005” iniciado por CRIES en coordinación con el Centro Europeo de Prevención de Conflictos (ECCP) y el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC) en el marco del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC).

Este borrador ha sido preparado en el marco de dicho programa y por mandato del Foro de Diplomacia Ciudadana, con el propósito de proveer una información básica a las redes y organizaciones de la sociedad civil, motivar el debate y generar iniciativas en el ámbito de la seguridad regional, la construcción de la paz y la prevención de conflictos.

Como tal, está sometido a discusión, crítica, corrección, rectificación y modificación ya que no constituye un documento definitivo que represente los puntos de vista de las organizaciones y redes de la sociedad civil, del Foro de Diplomacia Ciudadana o de CRIES.

Este documento, elaborado por Andrés Serbin, cuenta con insumos de tres proyectos regionales de CRIES actualmente en ejecución – “Seguimiento y evaluación del Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central: la perspectiva de la sociedad civil (2002-2004)”; “Mapeo prospectivo de los conflictos en América Latina y el Caribe (2002-2003)” y “Fortaleciendo la sociedad civil en América Latina y el Caribe (2003-2005)”.

El autor agradece los aportes de Francine Jácome, actualmente a cargo de la coordinación del proyecto “Seguimiento y evaluación del Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central: la perspectiva de la sociedad civil (2002-2004)”. Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las organizaciones citadas.

1. Violencia, paz y conflictos armados en América Latina y el Caribe: una introducción

Comparativamente con otras regiones, la historia reciente de América Latina y el Caribe evidencia una proporción menor de conflictos armados inter-estatales e inter-étnicos que otras regiones del mundo, al punto de que algunos autores no dudan en señalar que la región “ha sido relativamente pacífica conforme a la experiencia internacional” (Mares y Bernstein, 1998; 51). No es así en lo que se refiere a conflictos armados internos generados por una combinación de causas políticas, ideológicas y económicas.

La mayoría de los analistas coinciden en argumentar que el reducido número de conflictos armados inter-estatales responde fundamentalmente a la maduración de un entorno de mediación e intervención (aunque no de prevención) fundamentalmente diplomática por parte de países de la región a través de diferentes mecanismos regionales, tanto establecidos como ad-hoc.¹ Como ilustración baste citar la exitosa resolución del conflicto limítrofe entre Chile y Argentina; la intervención del Grupo Contadora en la resolución de la crisis subregional y de los conflictos armados en Centroamérica en la década del ochenta; el rol de la Organización de Estados Americanos (OEA) en diversos conflictos domésticos de la región (casos Haití y mas recientemente Venezuela); el involucramiento de estados hemisféricos amigos en la distensión y superación de la confrontación fronteriza entre Ecuador y Perú; o el congelamiento de la reclamación de la Guyana Esequiba por parte de Venezuela, con la intervención de los buenos oficios de un representante del Secretario General de la ONU (Serbin, 2003).

Sin embargo, para la fecha, los países latinoamericanos todavía enfrentan más de una docena de conflictos territoriales y fronterizos sin resolver. Como señala Domínguez (2003), desde principios del año 2000, en cinco de estos conflictos, al menos un Estado usó la fuerza y en otros dos conflictos al menos un Estado hizo despliegue de fuerzas:

“Estos incidentes implicaron a diez de los diecinueve países independientes de América del Sur o de América Central. Los países del Caribe anglófono y del Caribe holandés así como Estados Unidos y Canadá también enfrentan varios conflictos sin resolver, aunque rara vez alcanzan el mismo grado de militarización de aquellos. En 1995, Ecuador y Perú entraron en una guerra que resultó en más de mil víctimas entre muertos y heridos, y en importantes pérdidas econó-

micas. Sin embargo, para los estándares internacionales las Américas estuvieron bastante libres de guerra durante el siglo XX (...) El hemisferio es señalado por la relativa infrecuencia de guerras, los persistentes conflictos limítrofes y territoriales y de otra índole, que en ocasiones escalan a conflicto militar, o el recurrente empleo de bajo niveles de fuerza para determinar aspectos de las relaciones bilaterales” (2003: 15-16). Este autor argumenta, en este sentido, que las estructuras del sistema internacional de América Latina y sus vinculaciones, básicamente periféricas y distantes, con el sistema global, como así como también el repertorio de valores comunes, procedimientos e instituciones evidentes en las relaciones interamericanas, explican esta poca frecuencia y la corta duración de las guerras en la región (ibidem: 16-23).

A su vez, el despliegue limitado de conflictos armados interétnicos significativos (con secuelas de genocidio y *ethnic cleansing*) responde fundamentalmente, en la interpretación de algunos analistas, a razones históricas (vinculadas a las características de la colonización española y de los mecanismos de subordinación de diversos grupos aborígenes), jurídicas y políticas. Sin embargo, esta última aseveración parece contrastada, en épocas recientes, por la emergencia de situaciones de conflicto armado de características etno-político tanto de raigambre estructural (como en el caso de Guatemala o Guyana, a menor escala) como de expresión focal (como en el caso del proceso zapatista en Chiapas y, en algunos aspectos, en el caso de Sendero Luminoso en Perú, con las complejidades y salvedades del caso ya que se vinculan a procesos políticos específicos de insurrección armada y guerrilla sobre bases étnicas). Por otra parte, en la década del setenta, la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento de su cultura y sus derechos se agudizó y llegó a tener expresiones de violencia armada recurrente en Guatemala, Bolivia, Colombia y Ecuador (Pardo, 1999:59). Más recientemente, en el marco de los procesos de globalización, la transnacionalización de los movimientos indígenas ha dado lugar a su creciente presencia como actores en los sistemas políticos nacionales y regionales, con un eventual potencial para el desarrollo de conflictos armados, tanto de carácter local y nacional como, eventualmente, transnacional.

Por otra parte, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la región ha vivido numerosas experiencias de conflictos internos, enmarcadas tanto en la confrontación ideológica signada

por la Guerra Fría y el enfrentamiento Este-Oeste, como en profundos clivajes estructurales que han caracterizado históricamente a la región desde su colonización por las potencias europeas. En muchos casos estas experiencias han derivado en conflictos armados de carácter doméstico, entre otras razones por la ausencia o debilidad de mecanismos institucionales establecidos para la prevención o resolución de estos conflictos, tanto en el marco de sistemas autoritarios como, más recientemente, en el contexto de la reinstauración y consolidación de sistemas democráticos.

En la década del ochenta, caracterizada por un pico significativo de conflictos inter-estatales en la región que no se había repetido desde la década del treinta², Morris y Millán (1983) señalaban que uno de los mayores desafíos para la región ha sido el control del escalamiento de conflictos con las instituciones, procedimientos y organizaciones existentes para la época, enfatizando que las medidas puramente jurídicas o políticas no habían sido efectivas (1983:2). En este marco, establecían cinco tipos de conflictos dominantes: a) conflictos sistémicos que involucran diferencias ideológicas en relación a valores políticos y/o sociales; b) conflictos de hegemonía e influencia (o de balance de poder) que implicaban la participación y el reclamo de grandes potencias (y más específicamente en América Latina y el Caribe de los Estados Unidos) y de poderes regionales; c) conflictos en torno a reclamaciones territoriales o marítimas, básicamente en relación a disputas fronterizas; d) conflictos en torno a recursos naturales (energéticos o pesqueros, entre otros), y e) conflictos originados en migraciones y situaciones de refugiados. No obstante esta tipología, los autores señalaban que sólo muy pocos conflictos en América Latina y el Caribe responden a una etiología que obedece a una sola causa o factor (1983:3-4).

Los cambios acaecidos en el sistema internacional a partir de la década del ochenta, han introducido, sin embargo, un nuevo conjunto de factores que inciden en el desarrollo potencial de conflictos armados, asociados al debilitamiento del estado, la emergencia de nuevos actores a nivel transnacional y local, y el surgimiento de nuevas amenazas, predominantemente de carácter transnacional.

Con la finalización de las guerras internas en América Central, ésta dejó de ser una región de crisis internacional que convocó la atención tanto de los países de la región como de actores extrarregionales. En este marco, los cambios en el sistema internacional —sobre todo el fin de la Guerra Fría— han tenido consecuencias importantes sobre los

conflictos y las políticas de seguridad en América Latina. En primer lugar porque la región perdió importancia estratégica en la agenda de seguridad de Estados Unidos. En segundo lugar porque se produjo un cambio temático en la agenda interamericana, desplazando la prioridad de la lucha contra el comunismo a la lucha contra el narcotráfico. En tercer lugar la globalización de las relaciones económicas ha impulsado, particularmente desde la década del ochenta, diversas modalidades de cooperación frente a distintos problemas regionales, incluyendo los problemas *intermésticos* como la migración y la protección del medio ambiente (Kurtenbach, 2003:11). Estas consideraciones son válidas también, en líneas generales, para el conjunto de América Latina y el Caribe, a pesar de la persistencia de confrontaciones ideológicas, como en el caso de EE.UU. y Cuba.

En años más recientes, algunos analistas señalan, en una línea similar, como fuentes de conflicto externos e internos de la región a: a) los rezagos de la confrontación ideológica de la Guerra Fría (particularmente en relación a los casos de Colombia, México y Perú); b) las fronteras y territorios en disputa (como una de las principales fuentes de tensión entre estados en la región); c) los estados que auspician conductas contra la seguridad de otros estados, como el citado caso de EE.UU. y Cuba; d) como fuentes de conflicto interno las zonas fuera del control estatal, la violencia urbana y el ascenso de la criminalidad, de las mafias y del crimen organizado (con el narcotráfico como su más alta expresión) y e) como fuentes de conflicto potenciales el ascenso de temas de seguridad no militares, tales como el regionalismo y, en mayor medida, los problemas étnicos y religiosos (Pardo, 1999: 45-61). Esta tipología admite asimismo la posibilidad de que los conflictos emergentes combinen elementos de cada una de ellas.

Por otra parte, estudios preliminares recientes muestran que la tendencia a corto y mediano plazo de los conflictos armados inter-estatales en la región, motivados por disputas fronterizas y reclamaciones territoriales, tiende a decrecer, mientras que los conflictos y tensiones domésticas de carácter socio-económico (predominantemente en vinculación con los procesos de polarización y exclusión social que se han profundizado a raíz de la aplicación de programas de ajuste estructural inspirados en el llamado “consenso de Washington”) y la tendencia al desarrollo de nuevos conflictos y de tensiones transnacionales (básicamente vinculados al crimen transnacional, las migraciones, el narcotráfico, el desarrollo de movimientos étnicos transfronterizos

el terrorismo global) son proclives, a corto y mediando plazo, a incrementarse.³

Si bien estos dos últimos tipos de conflicto no son, en su mayoría, conflictos que conduzcan necesariamente a enfrentamientos armados, potencialmente pueden devenir, en algunos casos, en confrontaciones armadas, a lo que contribuye, adicionalmente, la proliferación de armas de todo tipo en la región y su vinculación con el crimen transnacional y el narcotráfico. En este sentido, es de señalar asimismo que un problema de seguridad común a toda la región es el incremento de la violencia interna asociada a la criminalidad. Como señalan Bodemer, Kurtenbach y Steinhauf (2003:65), “mientras que los problemas bélicos entre los países latinoamericanos han ido desapareciendo, al igual que la imagen del enemigo externo durante la Guerra Fría, el fenómeno de la inseguridad ciudadana ha contagiado a toda la región y representa hoy la más seria amenaza para el orden democrático, en tanto el número anual de víctimas de la violencia armada supera en algunos casos las bajas de los conflictos inter-estatales clásicos.”⁴

Es necesario, sin embargo, hacer una salvedad en torno a estas aseveraciones de carácter general sobre América latina y el Caribe, y establecer con claridad que la dinámica subregional de los eventuales conflictos potenciales, responde, en gran medida, no sólo al impacto de procesos globales y transnacionales, sino también a las características culturales, políticas y socio-económicas y a las dinámicas específicas de cada subregión.⁵

En este sentido, el Caribe de habla inglesa y holandesa ha seguido un proceso de descolonización constitucional y gradual en general poco afectado por conflictos armados (con la probable excepción de Surinam, Guyana, Jamaica y Trinidad donde éstos conflictos generalmente han estado predominantemente asociados a conflictos internos con predominio de conflictos de carácter etno-político) cuya tendencia a resolverse en un marco institucional contrasta con la situación del resto de América latina; Centroamérica ha logrado superar la crisis regional y los conflictos armados de la década del ochenta para sumirse en la construcción de alternativas políticas post-conflicto en un marco democrático y en función de una reactivación del proceso de integración subregional, que dejan sin resolución, sin embargo, una serie de disputas territoriales; los países de América del Sur, a través de una serie de mecanismos diplomáticos institucionales han impulsado, en líneas generales, procesos de redemocratización y profundización

democrática luego de los regímenes militares que los han plagado en décadas precedentes y una significativa distensión en torno a las disputas territoriales pero, no obstante, no han logrado sobreponerse a la falta de equidad y a la proliferación de la exclusión social; y los países andinos, con sus particularidades específicas, han entrado en un profundo proceso de crisis política y social que pone en cuestión las frágiles democracias locales y que se convierte en un caldo de cultivo para situaciones de conflictos armados domésticos y, eventualmente, regionales, con un fuerte predominio del narcotráfico como uno de los elementos destacables.

Es de señalar, en este marco de diferencias en las dinámicas subregionales, que la década del noventa se ha asociado con un proceso de marcada distensión en las tensiones y conflictos fronterizos en América del Sur, fundamentalmente en función de la implementación de una serie de iniciativas diplomáticas tendientes a incrementar la cooperación, la transparencia y la resolución pacífica de conflictos en el área, mientras que la superación de los conflictos internos y de la crisis en Centroamérica ha contribuido a una disminución de los conflictos inter-estatales a la par de la emergencia de procesos de inseguridad y violencia en las sociedades de la subregión asociadas a fenómenos de crimen transnacional. Por otra parte, en el Caribe de habla inglesa, junto con las ya citadas y, eventualmente persistentes tensiones de carácter etno-político (como en el caso de Guyana), redes criminales de carácter internacional han desarrollado sus actividades al punto de penetrar algunos gobiernos de la región (como en el caso de Dominica y de St. Vincent y las Grenadinas) y los respectivos sistemas financieros, algunos de ellos de carácter off-shore (Serbin, 1998; Tulchin and Espach, 2000). Un caso particular esta representado por Haití donde por mas de dos décadas no ha logrado articularse un sistema institucional capaz de contener diversas manifestaciones de violencia política y/o criminal, pese a la intervención de actores externos. Finalmente, entre los países andinos, las crisis que actualmente atraviesan a sus sociedades, con el desarrollo de conflictos armados internos de diversa escala y con la posibilidad de derrame regional, como es el caso de Colombia, se ha asociado, en 1995, a la confrontación bélica entre Ecuador y Perú, como consecuencia de una disputa territorial (Leal Buitrago, 2003; Ramirez, 2003, y Schiappa-Pietra, 2003).

2. Los aportes conceptuales: seguridad cooperativa, seguridad democrática y seguridad humana

En este contexto, en los últimos años ha proliferado una extensa literatura regional y hemisférica sobre diferentes concepciones de seguridad y defensa, el desarrollo de una seguridad cooperativa y democrática, la implementación de modalidades de cooperación en el área de seguridad y de medidas de confianza mutua y, mas recientemente, en torno a las nuevas amenazas a la seguridad regional y de la conceptualización de una seguridad humana. En la actualidad, concepciones diversas y contrastantes de seguridad entre los enfoques de la seguridad tradicional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la seguridad humana dominan el debate en el campo,⁶ generalmente a partir de una creciente interacción e intercambio entre expertos académicos, políticos y militares, influyendo sobre las posiciones en torno a los temas de seguridad regional asumidas por los países del hemisferio.

Un precedente importante para el desarrollo de estos estudios ha estado constituido, en la década del ochenta por los trabajos e investigaciones de la Comisión Sudamericana de Paz, un organismo no-gubernamental presidido por el embajador chileno Juan Soma-vía, que ha estado inspirado en el debate acerca de las relaciones cívico-militares en el proceso de re-democratización y consolidación democrática, frecuentemente teñido por la óptica de las organizaciones de derechos humanos. Otro precedente importante, en al ámbito no-gubernamental, lo constituyen, en épocas mas recientes, los aportes de la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano fundada en 1988 en Costa Rica. Y en términos de redes académicas y de expertos, el Consejo Latinoamericano de Investigación Para la Paz (CLAIP), asociado a la internacional Peace Research Association (IPRA). Asimismo, diversos proyectos regionales centrados en temas de seguridad se han desarrollado en el marco de programas de investigación promovidos por entidades académicas latinoamericanas (como FLACSO, CRIES e INVESP) y estadounidenses (como el Woodrow Wilson Center, Diálogo Interamericano y el North-South Center de la Universidad de Miami).

Como lo evidencian, desde la década del ochenta, los estudios de la Comisión Sudamericana de Paz, en las dos últimas décadas se ha desarrollado un intenso debate sobre la conceptualización de seguridad en el marco regional. Inicialmente este debate gira en torno a la seguridad cooperativa y democrática, sobre la base de una concepción restringida de seguridad asumida en relación a los temas de defensa y seguridad de los estados en el marco de las transiciones post-autoritarias.

Este debate debe ser contextualizado en el marco de una coyuntura regional dónde las concepciones tradicionales de seguridad estatal se basaban en hipótesis de conflicto con los países vecinos, en función de conceptualizaciones predominantemente geopolíticas, y estaban fuertemente asociadas a la doctrina de seguridad nacional (DSN), que asignaban, particularmente en el marco de regímenes autoritarios, un rol a las fuerzas armadas de cada país en la represión interna, articulando concepciones de defensa con seguridad interna, particularmente en el marco de la Guerra Fría y de los programas de contrainsurgencia promovidos desde la década del sesenta.

En este marco, el concepto de seguridad cooperativa surge en la etapa de re-democratización y de consolidación democrática de la década del ochenta, poniendo en cuestión las concepciones geopolíticas vigentes hasta el momento, y es definida como “la búsqueda de reducción de posibilidades y alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta” (Domínguez, 1998: 26). Para lograr la seguridad cooperativa se requiere que los Estados participen reconfigurando sus instituciones militares, fomenten la transparencia en sus políticas de seguridad, fortalezcan las instituciones internacionales para mantener la paz, resolver disputas y promover la cooperación para enfrentar problemas comunes de seguridad, desarrollar la cooperación bilateral, e impulsar medidas de confianza mutua. En este sentido, en un enfoque de seguridad cooperativa, la disuasión se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países. El objetivo último es conformar comunidades de seguridad pluralista, dónde se obtenga un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y distribuidas para asegurar, por un largo período, expectativas confiables de un cambio pacífico entre sus poblaciones (Domínguez, 1998: 28.29). El concepto se asocia a las experiencias desarrolladas

particularmente en América del Sur entre Argentina, Chile y Brasil en la década del noventa, que contribuyeron a la distensión regional y la resolución de algunas disputas territoriales importantes, especialmente entre Argentina y Chile (Rojas Aravena, 2003). Asimismo, el concepto influyó sobre la implantación y la supervisión de los procesos de paz en América Central.

El concepto de seguridad cooperativa es muy cercano a la idea de las Naciones Unidas de “diplomacia preventiva”, en tanto intenta combinar la creciente tendencia a la cooperación internacional con las realidades impuestas a las políticas de defensa de los países. Como señala un analista, en este marco, la “seguridad cooperativa hemisférica puede ser definida como un sistema de interacciones inter-estatales que, al coordinar las políticas gubernamentales, anticipa y contiene amenazas a los intereses nacionales y previene que la percepción de estas amenazas por los diferentes gobiernos se conviertan en tensiones, crisis y confrontaciones abiertas” (Varas, 1998:11).

Sin embargo, como apunta otro observador, dos observaciones son importantes al respecto. La primera que, no obstante los avances en la década precedente, “no se tiene todavía un régimen de seguridad cooperativa establecido en la región, es decir un conjunto de acuerdos sobre las normas, reglas e instituciones para gobernar las relaciones de seguridad entre los países de la región (Domínguez, 1998: 34). En segundo lugar, estas medidas no son aplicables a las nuevas amenazas emergentes, como el narcotráfico o las fuerzas subestatales (guerrilla, bandas criminales), ya que fueron diseñadas para las relaciones entre Estados. Frente a estas amenazas, el fomento de la confianza y transparencia entre Estados puede ser irrelevante (*ibidem*: 33).

El proceso de pacificación y consolidación democrática en Centroamérica, ha dado lugar por otra parte, al desarrollo de una concepción más amplia —la seguridad democrática. La seguridad democrática se concibe como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.” (Arévalo de León, 2002:38). En este sentido, el modelo de Seguridad Democrática, que buscó superar la DSN que había prevalecido en detrimento del estado de derecho, “se sustenta en

la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas”, tal cual aparece definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (ver Tratado Marco de Seguridad Democrática).

Por lo tanto, su importancia radica en el hecho que combina tanto la perspectiva de la seguridad ciudadana⁷ y humana (estado de derecho y seguridad de las personas y sus bienes) como el de las naciones y Estados, especialmente en el marco de la seguridad regional incorporando de esta forma nociones de la seguridad cooperativa o compartida (Gomáriz/García, 2002).

No obstante, las definiciones de seguridad democrática (y por extensión las de seguridad humana) han enfrentado una crítica adicional debido a que son tan amplias y abarcativas que la agenda de seguridad deja de ser operativa al incluir diversas dimensiones, y, más específicamente, crea una superposición entre la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo (Arévalo de León, 2002a; Rosada, 2002), lo cual va en detrimento de ambas.⁸ La agenda de seguridad es tan general que se enfrentan serios problemas para su implementación práctica en el ámbito regional e incluso nacional, en términos de políticas específicas (Jácome, 2003).

Adicionalmente, como señalan tanto Domínguez (1998 y 2003) como Mares (2003), la democracia no tiene una relación necesaria con la paz. La democracia por si sola no garantiza la paz en la región, aunque pueda contribuir sustancialmente a ella si impone un estado de derecho, respeta los derechos individuales y genera instituciones que puedan contener y atemperar los conflictos. En este sentido es de señalar que, por un lado, las democracias pueden abusar del “riesgo moral” de ejercer acciones de fuerza para logros territoriales, o que pueden ver obstaculizada la firma de tratados, acuerdos y el impulso de mecanismos de distensión y resolución de conflictos por el rol que puedan asumir diversos actores políticos domésticos, particularmente en el ámbito parlamentario.

Sin embargo, en un plano mas normativo, es necesario tener en cuenta que, desde el siglo XIX las leyes europeas y latinoamericanas han tratado la seguridad, concebida como “el estado de una persona

que siente o cree estar protegida de un peligro”, como un derecho humano. Y la idea de seguridad como derecho humano está indefectiblemente ligada a la idea de democracia (Gros Espiell, 1998:55)⁹, mas allá de que en la práctica éstas no garanticen la ausencia de confrontaciones bélicas. De hecho, la instauración de sistemas democráticos en América Latina y el Caribe, si bien no ha eliminado la posibilidad del desencadenamiento de conflictos inter-estatales, ha contribuido a crear las condiciones para promover una seguridad cooperativa en la región, sobre la base de la transparencia y de la confianza mutuas, al generar un marco político más previsible e institucionalizado, basado en la primacía de las normas jurídicas internacionales y el estado de derecho.

En esencia, el debate actual sobre seguridad ha girado básicamente en torno a un enfoque tradicional o “restringido” que enfatiza los temas de seguridad y defensa nacional frente a una concepción “amplia” que incorpora otras dimensiones (Buzan, et. al., 1998). La primera se fundamenta en la utilización legítima de la fuerza, centrándose en los temas de la guerra y la paz, privilegiando los aspectos militares y de defensa. Fruto de ello, predomina el análisis de las amenazas convencionales a la seguridad que giran en torno a conflictos armados domésticos, fronterizos o con actores extrarregionales. Como consecuencia de esta visión, la toma de decisiones e implementación de políticas públicas han estado fundamentalmente en manos de los militares y del poder ejecutivo. Esto se hace particularmente evidente en América Latina y el Caribe dónde éstas políticas estuvieron frecuentemente signadas, tanto en el marco de régimenes autoritarios como democráticos, por las concepciones tradicionales o “restringidas” de la seguridad, particularmente durante la Guerra Fría.

Sin embargo, ante los cambios que se han producido en el escenario mundial y sus efectos sobre las dinámicas domésticas, la perspectiva “más amplia” propone una reconceptualización radical del concepto de seguridad. En este sentido, uno de los insumos más importantes ha sido el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, que introduce el concepto de seguridad humana. Este concepto privilegia la seguridad de las personas y plantea que “The concept of security must change – from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security.”

(Puchala/Blachman, 1998:131). En esencia, esta concepción apunta a identificar un conjunto de amenazas a la seguridad que van mas allá de la amenaza a la paz, e incluye otras dimensiones que pueden afectar tanto al estado, como a la sociedad y a los individuos.

Desde la perspectiva de esta concepción de la seguridad se hace necesario abordar el análisis de las amenazas no-convencionales, lo cual conlleva a su vez a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incorpora temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellas los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. Desde este enfoque mas amplio de la seguridad se plantea la necesidad de “desmilitarizarla” y llevarla al campo de la negociación en la esfera política (Buzan, et. al., 1998), lo cual implica que se amplía el espectro de los actores que participan en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas sobre estos temas. En este marco, se produce una ruptura con la visión estatista y militarista, creándose un espacio que involucra a otros actores políticos (poderes legislativo y judicial y partidos políticos) así como también a las organizaciones y redes de la sociedad civil¹⁰y a los ciudadanos en general. (Jácome, 2003).

De hecho, el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización en América Latina y el Caribe llevan a una ampliación del debate y a una transición actual de los conceptos de seguridad en boga, en tanto los aspectos económicos (particularmente referidos a los acuerdos de comercio y cooperación entre países, y a los procesos de integración regional y subregional) y los aspectos políticos y sociales (en especial en referencia a la democracia y a la gobernabilidad democrática de la región) adquieren mayor importancia. Como señala un analista, la creciente articulación entre los procesos domésticos y las dinámicas globales, complejiza las relaciones inter-estatales y ubica las dimensiones de seguridad “en forma simultánea en tres niveles diferenciados. La seguridad humana, con énfasis en los temas domésticos; la seguridad interestatal, con fuerte acento en las dimensiones subregionales, y la seguridad internacional, con un peso cada vez mayor de la región en asuntos globales, tanto en la creación de regímenes internacionales, como en acciones de mantenimiento de la paz” (Rojas Aravena, 1998: 9-10).

El surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad tanto de los estados como de las personas, distintas a las amenazas tradicionales;

el debilitamiento de los estados y la aparición de nuevos actores vinculados a la problemática de la paz y de la seguridad; y el impacto de los procesos de globalización (tanto comercial y financiera, como informática y cultural) hacen que los mecanismos tradicionales para abordarlas se vean desactualizados y poco aptos para enfrentar la nueva realidad regional.

En este sentido, el concepto de seguridad cooperativa abrió las expectativas, a partir de una mayor cooperación e interacción de los estados, sobre la necesidad de un concepto que fuera más allá de las concepciones eminentemente militares y estratégicas de la seguridad. A su vez, el concepto de seguridad democrática, amplió el espectro de temas vinculados a la seguridad al ámbito político, económico y cultural y planteó la necesidad de visiones y concepciones más integrales y holísticas, particularmente en relación a las políticas de desarrollo. Más allá de las críticas señaladas, ambas concepciones y la misma práctica tanto en el ámbito sudamericano como en el centroamericano, han impulsado una revisión y un debate de las concepciones tradicionales de la seguridad.

En este contexto, a partir del informe del PNUD (1994) se incorpora al debate el concepto de seguridad humana. Como señala este informe *“A consideration of the basic concept of human security must focus on four of its essential characteristics:*

- *Human security is an universal concern. It is relevant to people everywhere, in rich nations and poor. There are many threats that are common to all people —such as unemployment, drugs, crime, pollution, and human rights violations. Their intensity may differ from one part of the world to another, but all these threats to human security are real and growing.*
- *The components of human security are interdependent. When the security of the people is endangered anywhere in the world, all nations are likely to get involved. Famine, disease, pollution, drug trafficking, terrorism, ethnic disputes and social disintegration are no longer isolated events, confined within national borders. Their consequences travel the globe.*
- *Human security is easier to ensure through early prevention than later intervention (...).*
- *Human security us people centered. It is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their*

many choices, how much acces they have to market and social opportunities —and wheter they live in conflict or in peace”.

El eje principal de la concepción de la seguridad humana es, en consecuencia, “la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan ... las causas y circunstancias de la inseguridad” (Nef, 2002: 41) Por lo tanto, se enfatiza la prevención de la inseguridad y se prioriza aquella que afecta a una mayoría de la población. La matriz analítica que propone este autor para la seguridad humana incluye, por un lado, las variables ecológica (capital ambiental), económica (capital económico), social (capital social), política (capital político) y cultural (capital cultural) que se cruzan con el contexto, cultura, estructura, procesos y efectos. A pesar de la importancia de todas estas variables, Nef señala que la democracia así como el consenso, por lo tanto, la variable política, juegan un papel determinante en la seguridad humana, pues son los mecanismos fundamentales para manejar y resolver los conflictos. A su vez, el incremento de la inseguridad política por el manejo inefectivo e ilegítimo de los conflictos generará mayor inseguridad en otras esferas.

De hecho, el concepto de seguridad humana refiere a un espectro amplio de amenazas en el ámbito de la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, de seguridad personal y de la comunidad, y política (PNUD, 1994).

En el contexto hemisférico, Canadá ha sido uno de los países que mayormente ha impulsado esta concepción de la seguridad y le ha otorgado prioridad a la limitación del uso de la fuerza, la protección de civiles en conflictos armados, el apoyo a operaciones de paz, la prevención de conflictos, la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la seguridad pública. En este marco, el concepto de seguridad humana tiene un carácter transnacional e interdependiente (Rojas, 2003). Igualmente, Rojas sostiene que el concepto de seguridad debe ser suficientemente amplio como para abarcar tanto las amenazas convencionales así como las no-convencionales, pero también debe tener la capacidad de promover acciones concretas que obtengan resultados efectivos, lo cual solamente se logrará a través de acciones coordinadas y focalizadas.

En función de una visión integral y holística de la seguridad humana, orientada a impulsar un multilateralismo cooperativo, Rojas

Aravena desarrolla la integración entre los tres niveles de seguridad —internacional, humana y estatal, de la siguiente manera:

“Cada dimensión posee su propia lógica. En la seguridad internacional son los aspectos globales, la mundialización y el peso que tienen los actores estatales, los organismos internacionales y actores no estatales. En este nivel se producen las definiciones macro, y se promueven regímenes internacionales y/o regionales. La estabilidad constituye un bien público a ser promovido”.

La seguridad estatal corresponde a la seguridad clásica, a los aspectos vinculados principalmente con la soberanía y los temas de fronteras. El peso de las fuerzas militares y su balance, así como los conceptos asociados a la disuasión y la defensa se ubican en este nivel.

La seguridad humana aborda dimensiones más locales aunque responden a grandes masas humanas. También ubica temáticas globales que afectan a la humanidad, como cuestiones ambientales o pandemias. En ambos casos corresponden a temas no abordados tradicionalmente en los otros dos niveles en los que es posible analizar la seguridad.

En la construcción de una visión holística es necesario destacar que cada nivel debe producir respuestas específicas en al menos tres áreas: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional” (Rojas Aravena, 2002: 18).

Igualmente, en la definición de seguridad humana pueden identificarse los ámbitos, actores, dimensiones, vulnerabilidades y amenazas de la seguridad (Rojas, 2003). En este caso, puede sumarse un elemento adicional que sería el tipo de acciones o políticas implementadas. Según este planteamiento, los ámbitos fundamentales son la seguridad internacional (ONU), la seguridad nacional (Estado) y la seguridad humana (individuo), a lo cual puede añadirse un cuarto eje que sería la seguridad regional, que permitiría la articulación o intermediación entre los ejes nacional e internacional.¹¹

Sin embargo, este concepto ha sido blanco de fuertes críticas por minimizar los problemas de seguridad de las naciones y de los Estados y, por lo tanto, dejar en un segundo plano los problemas de paz y seguridad (Gómariz/García, 2002). Estas críticas apuntan a señalar la dificultad de desarrollar políticas de seguridad y defensa específicas por parte de los estados en función de objetivos específicos, además

de cuestionar, dado su enfoque globalista, la soberanía de los estados. Estas críticas, generalmente basadas en presupuestos de la escuela realista, han sido asumidas eventualmente, implícita o explícitamente, por algunos gobiernos de América Latina y el Caribe en función de las amenazas que pueda implicar en términos de intervenciones externas, particularmente en una región donde estas han sido frecuentes. Sin embargo, como señala Mares (2003: 80) defender la soberanía puede significar renunciar a lo que no se puede defender para concentrarse en lo que se debe defender, o renunciar a lo que sólo se puede defender a un alto costo y, por consiguiente, le resta a la nación la capacidad de defender otros asuntos de soberanía o de prosperar.

Por otra parte, en términos de una visión holística, el concepto de seguridad humana se ajusta más efectivamente a políticas amplias de prevención de conflictos, en la medida que asume su naturaleza multicausal y frecuentemente estructural, y la necesidad de desarrollarlas en articulación con políticas más amplias de desarrollo sostenible y equidad social, en el marco de la búsqueda de una paz sostenible.

Desde esta perspectiva, pese a las diferencias en las dinámicas subregionales, América Latina y el Caribe cuentan con una base cultural, histórica y conceptual común para abordar una nueva visión de la seguridad tanto en términos estatales como societarios, regionales e internacionales. Algunos elementos de esta base han sido señalados acertadamente por Rojas Aravena (2003: 24) en los siguientes términos: a) se ha cerrado un importante ciclo de conflictos fronterizos, en especial, entre los países mayores de la región; b) se ha incrementado la cooperación y la integración subregional, abriendose oportunidades subregionales; c) el hecho de que América Latina y el Caribe configuren, pese al impacto de la globalización, una región periférica en cuestiones estratégicas abre oportunidades positivas de nuevos espacios de cooperación; d) América Latina y el Caribe constituyen una región desnuclearizada y libre de armas de destrucción masiva; e) en la década del noventa se aprendió que se requiere un diseño y una arquitectura para la cooperación internacional en seguridad, y se han efectuado esfuerzos, aún sin resultado, para crear nuevos regímenes de seguridad y diseñar nuevos bienes públicos en la materia, dándose los principales avances en la distensión y la cooperación en materias de seguridad en el ámbito subregional; f) tanto la diplomacia de cumbres como la diplomacia ciudadana han jugado un importante papel en este proceso, pero, especialmente en el caso de la última,

esta debe ser ampliada con una mayor participación de los actores no-estatales; y g) una de las lecciones aprendidas en este proceso es que el incremento en seguridad internacional abre oportunidades para profundizar y focalizar la atención en la gobernabilidad democrática y la seguridad humana.

En función de estas consideraciones toda concepción de seguridad debería estar articulada con una estrategia de desarrollo a largo plazo, en cuyo marco se evalúen los costos y beneficios de diferentes políticas específicas.

Es interesante subrayar, desde esta perspectiva, algunas observaciones de Juan Somavía en el marco de su desempeño como Embajador ante las Naciones Unidas, al señalar que el objeto de toda política de seguridad es reducir la inseguridad. Pero, en la experiencia de nuestra región, la inseguridad está asociada con tres fuentes. En primer lugar la pobreza asociada con la marginalización, exclusión social y violencia, tanto en relación al crimen como en la lucha terrorista y la confrontación armada que se genera con frecuencia como reacción a esta situación. En segundo lugar, la gente percibe como fuente de inseguridad la inestabilidad de los sistemas políticos de la región y las dificultades de los partidos políticos y de los actores sociales de generar acuerdos y consensos nacionales. En tercer lugar la inseguridad reposa en la incertidumbre económica, y particularmente en el desempleo y los bajos ingresos para los sectores asalariados, y la inseguridad de su capital para los sectores empresariales. Estas fuentes de inseguridad son percibidas, asimismo, como potenciales fuentes de conflicto y tensión social, algunas de las cuales pueden (y han) devenido en conflictos armados internos en la región. La posibilidad de guerras inter-estatales, en cambio, aparece como una fuente mas lejana de inseguridad para la percepción de muchos latinoamericanos y caribeños (Somavía, 1999:6-7).

3. Los mecanismos institucionales a nivel regional y subregional

El debate acerca de la diferentes concepciones de la seguridad desarrolladas en el marco de la experiencia de América Latina y el Caribe, permea en la actualidad el proceso de redefinición tanto de la agenda

de seguridad hemisférica y su articulación con una agenda global, como la re-estructuración de los mecanismos regionales y subregionales que abordan el tema y constituyen espacios para la implementación de políticas de seguridad, a partir de las transformaciones que han acaecido en la región desde el fin de la Guerra Fría y bajo el impacto de las nuevas amenazas introducidas por los procesos de globalización.

En este contexto, es necesario tener en cuenta los siguientes elementos distintivos de la región: a) que el nivel de conflictos armados inter-estatales en América Latina y el Caribe ha sido comparativamente limitado en relación a otras regiones; b) que existe un potencial significativo para el desarrollo de conflictos intra-estatales de causalidad estructural, incluyendo la emergencia de conflictos inter-étnicos, con eventuales efectos sobre la estabilidad subregional o regional; c) que existe un potencial significativo para el desarrollo de conflictos transnacionales asociados a las nuevas amenazas emergentes (migración y crisis de refugiados, criminalidad transnacional particularmente en relación al narcotráfico y al tráfico de armas, medio ambiente y recursos naturales, entre otros), asimismo con eventuales efectos de derrame subregional o regional; d) que a pesar de estas tendencias generales, presentes en toda la región, existen dinámicas específicamente subregionales que diferencian la situación en el Cono Sur, los países andinos, América Central y los países del Caribe insular; e) que no existen mecanismos institucionales desarrollados, efectivos y transparentes para la *prevención* de los diferentes tipos de conflictos armados que puedan surgir en la región; f) que tampoco existe un marco conceptual unificado para el tratamiento de estos temas y para la implementación de políticas regionales, a pesar del desarrollo actual de un debate sobre la seguridad hemisférica.

Como señalábamos anteriormente, la década del noventa dio lugar al desarrollo de dos fenómenos cruciales para la comprensión de la situación de la seguridad hemisférica en la región. Por un lado, el fin de la Guerra Fría acarreó la dilución de la percepción de la amenaza del comunismo por parte de los gobiernos latinoamericanos y caribeños y una pérdida de la importancia estratégica del área en la percepción de Estados Unidos. Junto a este proceso, el replanteamiento de las visiones geopolíticas y de las doctrinas de seguridad nacional (DSN) se articuló a la emergencia de nuevas amenazas, muchas de ellas de carácter transnacional. Por otro lado, los régimen autoritarios existentes en la región iniciaron su proceso de desaparición en el marco

de una transición hacia el (re) establecimiento de sistemas políticos democráticos.

En este contexto, en el plano inter-gubernamental, se inicia un proceso de revisión de los mecanismos institucionales existentes en la región para enfrentar las amenazas tradicionales y un replanteamiento de las concepciones acerca de la paz y de la seguridad en boga.

La Organización de Estados Americanos (OEA) fue la primera organización regional en afrontar, en este marco, una serie de cambios importantes. Pese a que esta organización había nacido, a finales de la década del cuarenta, en función de una vocación de instaurar la paz y la seguridad en el hemisferio y de contribuir al desarrollo de sus sociedades, en articulación con mecanismos y tratados previos de resolución pacífica de conflictos como el Tratado de Bogotá, en la práctica, en las décadas sucesivas tendió a reflejar las orientaciones estratégicas de Estados Unidos hacia la región en el marco de la confrontación con el bloque soviético, y fue marcada significativamente por las tensiones inherentes entre éste país y los estados latinoamericanos y caribeños. Las múltiples intervenciones, directas o indirectas, de Estados Unidos en la región, y la exclusión de Cuba del organismo, pautan estas tensiones durante los años de la Guerra Fría. Consecuentemente, los esquemas de seguridad del hemisferio durante esos años estuvieron marcados por esta tensión y las doctrinas de seguridad inherentes, y articulados en función de este cuadro de intereses, dejando poco espacio para la resolución de las diferentes disputas territoriales en América Latina y el Caribe, aunque no para la eventual contención de los conflictos armados que pudieran surgir en torno a ellas.

Los cambios iniciados en la década del noventa introducen una nueva dimensión en el accionar del organismo. En 1991, en Santiago de Chile, la OEA aprobó el “Compromiso por la democracia y la renovación del sistema inter-americano”, estableciendo su compromiso con la defensa y la promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, lo que, a su vez, posibilitó la conformación de una nueva estructura de seguridad. En esa ocasión la OEA creó la Comisión de Seguridad Hemisférica que adquirió carácter permanente en 1995, incorporando el concepto de medidas para el fomento de la confianza en su agenda (Diamint, 2000). La Cumbre de las Américas en diciembre de 1994 contribuyó a impulsar este proceso, promoviendo el desarrollo de medidas de confianza mutua y la construcción de un nuevo marco de seguridad regional, signado por las experiencias

positivas que había abierto el desarrollo de enfoques asociados con una visión de la seguridad cooperativa. Once meses después, los países miembros de la OEA aceptaron 11 medidas orientadas a incrementar la confianza y el diálogo regional, asumiendo los postulados emergentes del concepto de seguridad cooperativa.

Por otra parte, la Comisión de Seguridad Hemisférica se institucionalizó y contribuyó a la progresiva superación de los enfoques ad hoc motivados por el surgimiento de crisis regionales, y a la creación de condiciones para el diseño de una agenda de políticas que pudiera reflejar los debates que se producían en su seno. Diversas medidas dieron continuidad a este proceso, como la aprobación de la Convención interamericana contra la producción y el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales (Soriano and Mackay, 2003).

Otros mecanismos relacionados con la OEA precedieron a su formación o la acompañaron, como la creación en 1942 de la Junta Interamericana de Defensa, en respuesta a las amenazas hemisféricas por parte del Eje y la firma, en 1947, del Tratado de Río que dio origen al Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR), que expresa que la obligación de asistencia mutua y la común defensa de las repúblicas están esencialmente relacionadas con sus ideales democráticos (Diamint, 2000:85). Ambos mecanismos han sido, sin embargo, fuertemente cuestionados. El primero por el hecho de no incluir al total de los países miembros de la OEA (los países del Caribe fueron excluidos y Canadá se incorporó en el año 2002) y por su supervisión del Colegio Interamericano de Defensa, donde se entrenaron muchos del golpistas y represores latinoamericanos de la década del setenta. El TIAR (dónde tampoco figuran los países caribeños y Canadá), a su vez, ha sido cuestionado por haber sido concebido básicamente como un instrumento para enfrentar la eventual agresión de países comunistas y por no haber sido efectivo en la resolución de conflictos en el hemisferio (Diamint, 2000:86).¹² De hecho, en los días que precedieron al 11-S México cuestionó su vigencia en el marco de las nuevas condiciones hemisféricas y globales y planteó su cancelación. Sin embargo, los acontecimientos del 11-S y las posiciones asumidas por los gobiernos latinoamericanos en apoyo a EE.UU. frenaron momentáneamente esta iniciativa.

Es importante señalar, en el marco de la OEA, dos mecanismos relevantes para la promoción de una estrategia de prevención de conflictos, particularmente a raíz del creciente reconocimiento por

parte de este organismo de las redes y organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe. En primer lugar, la Unidad para la Promoción de la Democracia de este organismo, con un mandato específico sobre la prevención de conflictos y en cuyo marco se ha constituido una oficina sobre este tema. En segundo lugar, la propia Comisión de Seguridad Hemisférica que abrió la posibilidad para la participación de la sociedad civil en la reunión convocada para octubre de 2003 en México, en función de redefinir una nueva agenda de seguridad hemisférica.

Otros esquemas y mecanismos regionales y subregionales vinculados a la seguridad en la región, incluyen el Grupo de Río, el Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central (TMSDCA), los acuerdos en el marco de MERCOSUR, el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, y el Eastern Caribbean Regional Security System (RSS). Algunos de ellos se encuentran activos, mientras que otros no han pasado de dejar su impronta en los documentos respectivos.

Surgido a raíz de la conformación del Grupo Contadora (Méjico, Venezuela, Panamá y Colombia) para mediar en el conflicto centroamericano en la década del ochenta, el Grupo de Río se constituyó en 1987 con la ampliación del grupo original al Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), configurando básicamente un mecanismo permanente de consulta y de concertación política de los países latinoamericanos, entre cuyos objetivos se encuentra “proponer soluciones a los problemas y conflictos que afectan a la región” (Rojas Aravena, 2000b:40). El Grupo de Río se convirtió en un contrapeso importante a la dinámica impuesta por Estados Unidos a la OEA en la región, si bien priorizó su agenda en torno a los temas de integración y cooperación (Rojas Aravena, 2000b:40). Sin embargo, el Grupo Río reúne anualmente a los jefes de estado de América Latina sin haber desarrollado una estructura permanente (esta rota de acuerdo a la designación de la secretaría pro-tempore de un país, en el marco de una coordinación de troika entre el país saliente de la secretaría, el actualmente designado y el que asumirá en el período siguiente). Esto impide un seguimiento a las recomendaciones y resoluciones del Grupo. Asimismo, hasta hace tres años, los países centroamericanos y del Caribe sólo estaban representados a nivel de grupo subregional, con un representante rotativo por cada subregión. El Grupo de Río es básicamente un espacio de encuentro de los gobernantes de la re-

gión y no cuenta con mecanismos de participación o monitoreo de la sociedad civil.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central (TMSDCA) se firmó en el contexto de la reactivación de los temas de paz y seguridad en la región a principios de la década del noventa, en diciembre de 1995, en el marco de la ya aprobada Alianza para el Desarrollo Sostenible de América Central (ALIDES), con cuyos postulados se articula. La firma del Tratado se hizo con la salvedad de Costa Rica y Panamá, por no tener fuerzas armadas, y entró en vigor en 1997.

Se ha señalado que a través del Tratado se pasó de una agenda de seguridad centrada en la doctrina de defensa y de seguridad nacional a una que incorporó nociones de seguridad democrática, seguridad regional y seguridad ciudadana. Pese al énfasis en el componente democrático, es de notar que cuando se estaba elaborando el borrador, la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) se comprometió a convocar a una reunión para presentar y discutir este documento con la sociedad civil, reunión que nunca se concretó. Por otra parte, en la medida en que el proceso de integración centroamericano se ha debilitado y fragmentado después del ímpetu adquirido en la década pasada, el Tratado también ha estado sujeto al olvido. Sin embargo, existe en la actualidad un consenso entre gobiernos y actores no gubernamentales para llevar a cabo un proceso de revisión del TMSDCA, y reactivar el conjunto de estructuras, reuniones y agendas involucradas (Jácome, 2003).¹³

Los acuerdos en el marco de MERCOSUR son más flexibles y menos estructurados, de acuerdo al diseño menos institucionalizado del sistema. No existen mecanismos de participación de la sociedad civil en los temas referidos a seguridad, aunque sí en los temas económicos-sociales a través del Foro Económico y Social del MERCOSUR con representación predominante, y por país, de representantes empresariales y sindicales. Los temas regionales más sustanciales no referidos al proceso de integración del esquema son llevados a la agenda del Grupo Río. Como señala un informe reciente, en la actualidad, como mecanismo de seguridad se ha concentrado en temas de contratarroismo, control de fronteras, y cooperación en información e inteligencia a través de un Grupo de Trabajo constituido al efecto. Menos desarrollada se encuentra el área de cooperación entre fuerzas militares y de defensa que se desarrolla más en un marco informal de intercambios y comunicaciones (Soriano y Mackay, 2003: 6). Es evidente que en este

esquema predomina una visión de seguridad cooperativa.

El Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación firmado en 1989, que contiene 14 compromisos específicos en el área de seguridad no ha tenido mayor vigencia o seguimiento, y no contempla mecanismos de participación de la sociedad civil.

El Eastern Caribbean Regional Security System (RSS) fue creado en la década del ochenta entre los estados anglófonos del Caribe Oriental en el marco de la instauración del régimen marxista en Grenada y contribuyó a apoyar la invasión norteamericana de esta isla en 1983. Actualmente está orientado a coordinar las actividades de las fuerzas militares y policiales de los países de la región en el control marítimo del narcotráfico y de actividades criminales en el archipiélago.

Adicionalmente a este listado preliminar de mecanismos de seguridad en América Latina y el Caribe, deben ser mencionadas los diversos foros y cumbres regionales, dónde los respectivos mandatarios impulsan, en base a acuerdos bilaterales o regionales, políticas de seguridad específica. En este sentido deben ser mencionadas tanto la llamada “diplomacia de cumbres” (Rojas Aravena, 2000b) en el marco de las cumbres iberoamericanas, de las Américas y del Grupo Río, como las recientes cumbres sudamericanas promovidas por Brasil desde el año 2000, dónde se ha promovido la idea de América del Sur como Zona de Paz. Ninguna de ellas cuenta con mecanismos formalizados de participación de la sociedad civil, aunque las que más se acercan a su reconocimiento son las cumbres de las Américas.

En este marco, la convocatoria de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y la apertura que este organismo ha tenido a la participación de la sociedad civil, ofrece una importante oportunidad para que las redes y organizaciones ciudadanas puedan llevar y promover recomendaciones en el campo de la paz y de la seguridad.

En este sentido, sin embargo, es importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- Que la Asamblea General de la OEA ha acordado para la reunión que “las amenazas y preocupaciones de seguridad en el contexto hemisférico son de diversa naturaleza y multidimensionales en su escala, y que los conceptos y enfoques tradicionales de seguridad deben ser ampliados para incluir amenazas nuevas y no-tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”;

- Que la reunión va a focalizar su atención sobre el significado, alcances y repercusiones del concepto de seguridad internacional en las Américas, con especial énfasis en una conceptualización multidimensional de la seguridad;
- Que el objetivo final de la reunión es identificar modalidades y mecanismos para fortalecer las instituciones interamericanas de seguridad (Soriano y Mackay, 2003:4).

En este marco, los mismos autores identifican varios puntos en dónde los países han llegado a un consenso:

- La necesidad de renovar el actual sistema interamericano;
- El proceso de revisión, conceptualización y rediseño debe ser anclado en la búsqueda de un amplio consenso entre los estados miembros y debe generar una arquitectura que sea inclusiva para todos los actores;
- Las posibilidades de conflictos armados inter-estatales son bajas y existe un alto nivel de confianza entre los estados miembros;
- Hay nuevas dimensiones de seguridad que son importantes para la paz y la estabilidad del hemisferio y que deben ser tratadas;
- La necesidad de incrementar la seguridad cooperativa multilateral y bilateral para poder enfrentar las amenazas transnacionales de una manera mas efectiva;
- Los mecanismos y acuerdos subregionales tienen un rol importante en el hemisferio;
- La necesidad de consolidar y defender el proceso de democratización y de integración económica;
- La necesidad de reformar el Tratado de Río y la Junta Interamericana de Defensa, en especial en relación con su membresía limitada y su relación con la OEA;
- El proceso de redefinir el concepto de seguridad hemisférica y las instituciones de la seguridad interamericana requieren de un diálogo permanente (*ibidem*: 9-10).

Sin embargo, junto con estos acuerdos básicos, es necesario tener en cuenta que algunos países miembros difieren de manera significativa en los conceptos de seguridad a introducir y en los mecanismos que consecuentemente deben ser reformados o creados para impulsar la

paz y la seguridad regional en el nuevo entorno internacional. Como ilustración baste citar la disposición de Estados Unidos a restringir la seguridad hemisférica al concepto tradicional de la misma para poder enfrentar nuevas amenazas; la iniciativa canadiense de promover como concepto básico la seguridad humana, y la reticencia de México y de algunos otros países a aceptar la continuidad, así sea reformada del TIAR.

4. Las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe ante los temas de paz y seguridad hemisférica y global

En el marco de éstos procesos, las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe se han caracterizado por su fragilidad institucional y frecuente falta de sostenibilidad, y un rol regional limitado.¹⁴

Con la probable excepción de los movimientos y organizaciones de derechos humanos, en su mayoría, estas redes y organizaciones no han incluido los temas de la paz y de la seguridad, y de la prevención de conflictos armados, en sus respectivas agendas. Posiblemente por las características antes señaladas de la región en general y probablemente porque el grueso de sus esfuerzos han estado orientados hacia otras demandas vinculadas con la equidad, el desarrollo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Pocas, sin embargo, con la destacable excepción de la citada (y ya feneida) Comisión Sudamericana de Paz y del Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz (CLAIP), han orientado sus esfuerzos hacia los temas de paz y seguridad, y de prevención de conflictos.

En los últimos años se dño un desarrollo significativo de los movimientos sociales y ciudadanos a nivel global. Luego del fin de la Guerra Fría, el término sociedad civil y el debate acerca de su relevancia en el contexto de los procesos de globalización y regionalización en curso en el mundo se ha expandido y ha adquirido una creciente importancia. Más recientemente, el reconocimiento gradual del rol de los actores no-estatales en la dinámica del sistema internacional y, más concreta y específicamente, de los redes transnacionales de la sociedad civil y de los movimientos sociales globales, ha llevado a una creciente atención

hacia los problemas que presenta el multilateralismo complejo¹⁵ y la gobernanza global y regional.¹⁶

Este proceso general del desarrollo de la sociedad civil transnacional y de los movimientos sociales globales ha dado lugar también a cristalizaciones y desarrollos particulares en América Latina y el Caribe, dónde, tanto a nivel local y nacional, como a nivel regional, surgen y se desarrollan una serie de redes y organizaciones sociales con creciente aspiración a influir sobre los procesos regionales y a contribuir al impulso de un desarrollo sostenible, participativo y equitativo en la región. Este proceso, sin embargo, no se encuentra desvinculado de la dinámica de los desarrollos locales y nacionales ni de la dinámica global en general. No obstante, con frecuencia y por diversas razones, se ve opacado por ellas, en tanto las demandas y aspiraciones locales y nacionales permiten agrupar fuerzas en torno a proyectos y temas específicos y a promover una mayor interacción, así sea crítica, con interlocutores claramente identificados en los gobiernos locales, estatales y nacionales, y la dinámica internacional de la globalización ha posibilitado la articulación de objetivos y agendas sectoriales y específicas en torno a políticas y bienes públicos globales y a la crítica del accionar de los organismos y foros multilaterales que configuran la actual gobernanza global.

En este último sentido, en los últimos años, las actividades de las organizaciones sociales transnacionales han logrado una visibilidad sin precedentes para aquéllas organizaciones que focalizan sus campañas y sus prioridades sobre diversos aspectos sociales y políticos en la promoción o defensa de *bienes públicos globales* (erradicación de la pobreza y la desigualdad, defensa del medio ambiente, equidad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales) y, por otro, una innegable aunque incipiente influencia en la dinámica del sistema internacional, como lo ilustra la suspensión del Acuerdo de Inversiones Mutuas (AMI) por la OECD, o el retiro de algunos productos del mercado mundial por parte de corporaciones transnacionales, bajo la presión de organizaciones y movimientos ciudadanos.

La heterogeneidad y diversidad de la incipiente sociedad civil global se expresa tanto en su composición, dónde convergen organismos no-gubernamentales (ONGs) del Norte y del Sur, movimientos sociales transnacionales de viejo (sindicatos y partidos políticos) y nue-

vo cuño (ecologistas, feministas, movimientos étnicos), asociaciones y organizaciones solidarias, comunidades epistémicas, asociaciones profesionales y *think tanks*, movimientos cooperativos, como en las agendas temáticas, con la priorización de temas específicos y globales (pobreza, desarrollo, derechos humanos, equidad de género, medio ambiente, transparencia y corrupción, como los temas más visibles en la actualidad), y en las diferentes estrategias de incidencia que impulsan.

En el marco de este proceso, sin embargo, tres retos particulares definen, en la coyuntura actual, algunos de los problemas y obstáculos a los que se enfrenta el surgimiento y consolidación de una sociedad civil regional en América Latina y el Caribe.

El primero de estos desafíos se asocia con los problemas de representatividad y legitimidad de las redes y organizaciones sociales que aspiran a ejercer alguna influencia sobre el proceso de integración regional. El segundo se relaciona con las estrategias, agendas y el proceso de consolidación interna que permitan impulsar sus respectivos objetivos en el ámbito regional. Y el tercero, con los peligros que introduce para su desarrollo y consolidación las secuelas de los eventos de Septiembre 11 y la lucha contra el terrorismo global.

Representatividad y legitimidad de la diplomacia ciudadana

En este sentido, a la par de una creciente visibilidad e incidencia de diversos sectores de la sociedad civil global en los foros y ámbitos internacionales (rotulada en algunos casos como “diplomacia ciudadana”¹⁷), surgen interrogantes y preguntas sobre su representatividad y legitimidad, por contraste con los gobiernos democráticamente electos y sus funcionarios y representantes a nivel internacional en el marco de un mandato electoral de sus propias poblaciones. Con frecuencia, ni los donantes que proveen fondos a las organizaciones, ni los propios miembros de ellas o de sus juntas directivas desarrollan mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados que contribuyan a legitimarlas. No obstante, es paradójico que otros actores no-estatales, como las corporaciones transnacionales, más allá de rendir cuentas a sus accionistas, difícilmente son requeridas de las mismas modalidades de representatividad y legitimidad, que las organizaciones de la sociedad

civil, en particular en el marco de los procesos de integración regional basados en acuerdos de libre comercio.

En este contexto, y a los efectos del seguimiento del desarrollo de la sociedad civil regional, es útil tener en cuenta la distinción entre una representación entendida como un mandato o una delegación de las bases para ser representadas ante la sociedad o los poderes públicos, y una representación como resultante “de la sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan” (Chiriboga, 2001, 88). Mientras que la primera modalidad se vincula con el rol de partidos políticos y sindicatos y su eventual expresión en la conformación eminentemente política, a través de procesos electorales, de gobiernos, la segunda caracteriza a las ONGs y organizaciones de la sociedad civil en general,¹⁸ cuya legitimidad es más de carácter moral que político, en torno a la defensa de valores y bienes comunes. En este sentido, no siempre estas organizaciones son “representativas” por haber sido electas por diferentes sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien público, en términos de un compromiso ético más que político. No obstante, esta situación generalmente tiende a desdibujar la frontera entre su actuación como actores sociales y su desempeño eventual como actores políticos.

La representatividad de estas redes y movimientos regionales se ve especialmente cuestionada en el marco de las nuevas complejidades de la articulación entre diversos niveles y ámbitos de interacción del sistema internacional. En este marco, la dificultad de articular demandas locales, nacionales, regionales y globales se asocia, asimismo, con las dificultades de desarrollar agendas consistentes con los intereses y prioridades de los sectores afectados en cada uno de estos niveles, dificultad que se presenta asimismo a las autoridades eventualmente electas. Adicionalmente, esta dificultad afecta asimismo la capacidad de incidencia sobre organismos internacionales, regionales, nacionales y locales.

No obstante, y pese a los propósitos básicamente altruistas de los diversos sectores que configuran la sociedad civil regional y global, las preguntas éticas sobre la representatividad y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil transnacional quedan en pie, mas que nada en función de sus dinámicas internas: ¿representan efecti-

vamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar? ¿aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores? ¿establecen efectivos mecanismos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno? ¿monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y trasparencia de los fondos que recaudan? ¿generan mecanismos participatorios de debate democrático en el seno de su membresía de los temas y agendas que establecen y priorizan? ¿contribuyen a una mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark, 2001).

Estas interrogantes, válidas para la dinámica interna de las organizaciones de la sociedad civil, sean ONGs o movimientos sociales, se vinculan asimismo a sus particulares formas de articulación con el cambiante y complejo mundo globalizado, tanto en términos de la definición de sus objetivos, prioridades y agendas, como de las estrategias impulsadas para dar cumplimiento a ellos, en el marco de un entorno internacional de alta complejidad, diversidad y acelerado cambio.

La heterogeneidad del campo de la sociedad civil regional y global choca con la realidad de un sistema internacional complejo, de múltiples actores, ámbitos y niveles de interacción, particularmente en el marco de los procesos de globalización y regionalización, que, frente a los clivajes y contradicciones internas de la sociedad civil transnacional y sus diversas y eventualmente contradictorias expresiones, abre interrogantes sobre su efectiva capacidad de desarrollar una incidencia y una presencia sostenible en el mundo global y en el ámbito regional. De hecho, muchos analistas se preguntan si la visibilidad e incidencia de algunas organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGIs) y de los movimientos sociales transnacionales actuales puede mantenerse como una fuerza de peso en la dinámica internacional. La pregunta, desde luego, no está desvinculada de las interrogantes enunciadas mas arriba, fundamentalmente en función de la propia consolidación, eventual institucionalización, consistente representatividad y legitimidad y mayor transparencia de las mismas organizaciones y redes que la configuran.

Es indudable que esta interrogante ha dado lugar en los últimos años a una serie de cambios internos en las organizaciones y redes emergentes de la sociedad civil global, con el desarrollo de mas profundos mecanismos de democratización y rendición de cuentas internas, con procedimientos de monitoreo de la gestión, la transparencia y la

eficacia de sus acciones e iniciativas, y con un mayor seguimiento de la opinión pública de sus controles internos tanto para el manejo de fondos como el de programas, campañas y estrategias diversas. Sin embargo, queda aún mucho por hacer en este campo.

Entre el diálogo y la confrontación

En este marco, la reciente década ha sido prolífica, en América Latina y el Caribe, en el desarrollo de redes regionales y subregionales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Hemos analizado algunos de estos procesos en otros trabajos (Serbin, 1998, 2000, 2001)¹⁹, al punto de argumentar a favor de la emergencia de una incipiente *sociedad civil regional*, particularmente en el área del Gran Caribe, pero eventualmente ampliable al conjunto de América Latina y el Caribe. Mas allá de que los procesos de regionalización en nuestro hemisferio puedan llevar la impronta predominante de los acuerdos de libre comercio, orientados por el discurso legitimador en boga y articulados, como complemento o como reacción, a los procesos de globalización, una serie de elementos hacen pensar que, efectivamente, estamos asistiendo al desarrollo regional de un fenómeno similar, con sus especificidades regionales, pero no necesariamente disociado de la génesis de una sociedad civil global.

En este sentido, tanto las orientaciones doctrinarias y conceptuales como las agendas, estructuras y estrategias de las organizaciones y movimientos que configuran una incipiente sociedad civil regional, tienden, de una manera similar a la sociedad civil global, a estar condicionadas por los enfoques y percepciones en torno no sólo de la globalización, sino también de los procesos de regionalización.

En nuestra región, el desarrollo de las ONGs ha estado fuertemente asociado, en las décadas del sesenta y del setenta, a una serie de rasgos muy definidos. Por un lado, su surgimiento a partir de organizaciones de bases les ha conferido históricamente un fuerte sentido de misión, una tendencia a privilegiar la superioridad moral de sus iniciativas, y el desarrollo de diagnósticos esquemáticos y de respuestas simplistas a los problemas de pobreza, desigualdad y represión (Wils, 1995, 13). Estos orígenes, frecuentemente asociados a un alto grado de politización e ideologización, han condicionado su evolución en tiempos recientes y su transformación y ampliación en redes nacionales

y regionales. Muchas ONGs han tenido dificultades en adaptarse a los nuevos tiempos y en introducir cambios significativos en sus objetivos y estrategias, ampliando su margen de acción e incorporándose tanto a programas de más amplio alcance promovidos por gobiernos como por organismos multilaterales.

En este contexto, la transición desde actitudes y estrategias confrontacionales desarrolladas en las primeras décadas a estrategias participativas en marcos democráticos tampoco ha sido fácil, en particular tomando en cuenta la desconfianza ante el estado y sus organismos desarrollada en épocas anteriores, en especial, en algunos casos, durante la vigencia de régimenes autoritarios.

La combinación de un alto sentido de misión moral con la dificultad de ampliar sus enfoques e iniciativas a una escala mayor que la comunal o local, se ha articulado, adicionalmente, a componentes propios de las culturas políticas locales caracterizadas por un alto grado de liderazgo personalizado, de clientelismo y de corporativismo que, con frecuencia, siguen presentes tanto en las ONGs como en los movimientos sociales emergentes en la región, afectando seriamente su institucionalización y su capacidad de gestión y de incidencia.

En este contexto, el salto al desarrollo de redes regionales y subregionales orientadas a lidiar tanto con aspectos de la integración regional o subregional como con los efectos de los programas de ajuste de la década del ochenta y de la globalización en general, no ha estado exenta de obstáculos y complejidades. Esta afirmación, sin embargo, es necesario matizarla de acuerdo a las diferencias entre los diversos contextos regionales. Mientras que en América del Sur, el desarrollo de redes mas amplias no pudo quedar disociado, en el contexto de los procesos de re-democratización, de los derechos humanos y políticos de la ciudadanía, en Centroamérica y el Caribe, este desarrollo se vinculó asimismo, necesariamente, con la consolidación de la paz y de la democracia pero también con la promoción del desarrollo económico-social y la lucha por la erradicación de la pobreza de la población.

A este cuadro cabe agregar que las dificultades del salto a una visión mas amplia de los condicionamientos estructurales de muchos de los problemas de las sociedades latinoamericanas y del Caribe, han estado fuertemente signados por el parroquialismo y la dificultad de desarrollar perspectivas y visiones regionales y/o globales en amplios sectores de la población, muchas veces desprovistos de los instrumentos conceptuales y técnicos para abordar las complejidades de los actuales

procesos internacionales y regionales.

Por otra parte, el desarrollo de redes y ONGs regionales en América Latina y el Caribe, ha estado signado asimismo, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructuras organizativas y estrategias, de la misma manera que, más recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales que, como el Banco Mundial y el BID, han comenzado a desarrollar programas hacia la sociedad civil en la última década.

Como resultado, el surgimiento y desarrollo de una incipiente sociedad civil regional o subregional, más allá de la diversidad lingüística y cultural, ha adolecido de una serie de marcadas dificultades, tanto endógenas como exógenas.

Sin embargo una serie de factores ha contribuido a su gradual expansión y desarrollo. Por un lado, la aceleración y profundización (cuando no la ampliación) de los procesos de integración regional y subregional desde la década del ochenta junto con la proliferación de acuerdos de libre comercio articulados a las nuevas estrategias de crecimiento económico promovidas por el llamado «consenso de Washington» y, por otro, la dinámica extra-comercial (política y social) generada por el proceso de creación del ALCA.

Estos procesos endógenos, propios de la región y del hemisferio, se han ido articulando a algunos procesos exógenos, tales como las negociaciones con la UE y las de la OMC, siempre dentro de una dimensión eminentemente económica y comercial que, sin embargo, ha concitado la reacción de amplios sectores de la población, en convergencia pero no siempre vinculados a los procesos de reacción anti-globalización a nivel mundial.

Un breve panorama de las iniciativas regionales y hemisféricas en nuestra región permite delinear algunos de los ámbitos en dónde se desarrollan redes y organizaciones con capacidad de incidencia, en un entorno cambiante.

Por un lado, existen iniciativas que surgen desde la ciudadanía, tendientes a incrementar el rol participativo de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones regionales. En algunos casos, con una directa interlocución con organismos regionales, como es el caso del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y de CRIES en relación con

la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), fundamentalmente sobre la base del impulso de una agenda de desarrollo alternativo y una estrategia de incidencia participativa. Por otro lado, se han desarrollado una serie de iniciativas en torno al ALCA y a las actividades de los organismos multilaterales, en especial el BID. En el caso del ALCA, desde la Cumbre de Miami y culminando con la Cumbre de Québec, una serie de iniciativas desarrolladas por diversas redes ha ido tomando cuerpo. En este sentido, junto con las consultas a las ONGs de todo el ámbito hemisférico realizados por FOCAL, el Grupo Esquel y Participa de Chile, con un carácter participativo y en búsqueda de una mayor interlocución e incidencia sobre el proceso de conformación del ALCA y sobre las decisiones gubernamentales respectivas, se ha desarrollado un movimiento más claramente confrontacional, exemplificado con la conformación de la Alianza Social Continental y la realización de Asambleas de los Pueblos paralelas a las Cumbres, a través de su cuestionamiento al desarrollo de los acuerdos de libre comercio y especialmente al ALCA, a los programas de ajuste y a una regionalización concebida de acuerdo a los parámetros del consenso de Washington y de una globalización excluyente.

Junto con ellas, algunas redes como es el caso de ALOP, conformada por ONGs vinculados mas al trabajo de desarrollo, y una serie de organizaciones ciudadanas en los ámbitos nacionales – Colombia, Panamá, República Dominicana, han dado lugar a la conformación de una red de iniciativas a nivel regional y subregional con el apoyo de del Banco Mundial y del BID, respectivamente. Asimismo, la OEA, a partir de una interlocución con organizaciones y redes no-gubernamentales de derechos humanos, ha ido ampliando el espectro de vinculación con organizaciones de la sociedad civil orientadas por otras prioridades, en el marco de un proceso de búsqueda de fortalecimiento de la democracia.

En todas estas iniciativas se genera una orientación común de crítica y cuestionamiento, ya sea al “déficit democrático” presente en estos procesos, ya sea a la exclusión y al déficit social que engendran, particularmente por la articulación entre los rasgos de la globalización “globalitaria” promovida «desde arriba» y tendencias similares en el desarrollo de iniciativas regionales o hemisféricas, con una creciente exclusión política y social.

Sin embargo, si bien en su conjunto, estas redes tienden a con-

figurarse desde distintos sectores de la sociedad civil en las Américas con el propósito de enfrentar los rasgos actuales de la regionalización, se caracterizan asimismo por su alto grado de heterogeneidad y por su complejidad organizativa y estructural. En la mayoría de los casos, la conformación de redes responde al desarrollo de nodos organizacionales sobre cuya base se despliegan coordinaciones mas amplias con otras organizaciones y movimientos, tanto de América Latina y del Caribe, como de América del Norte y, eventualmente, a nivel global. En este sentido es interesante notar la convergencia entre FOCAL, el Grupo Esquel y Participa por un lado, y Common Frontiers y otras organizaciones y sindicatos de Canadá, organizaciones religiosas y ciudadanas de EE.UU., la red RMALC de México, el CUT brasileño y la ORIT, por otro (estos últimos en el marco de la Alianza Social Continental) como la participación de las organizaciones vinculadas a estas últimas en el Foro Mundial Social en Porto Alegre y en otras iniciativas similares (Seoane y Taddei, 2001).

La conformación de redes en sí, así sean de ONGs o de movimientos sociales variados, incluyendo sindicatos y organizaciones y redes sindicales, confronta, en este marco, una serie de desafíos específicos.

En primer lugar, una serie de retos del entorno regional y global.

Por un lado, en general los gobiernos de la región, con algunas contadas excepciones mencionadas mas arriba, son poco receptivos a sus planteamientos, cuestionando su legitimidad y representatividad vs. la representatividad de gobiernos electos democráticamente, mas allá de que éstos no se acojan a sus mandatos respectivos. Esta limitada receptividad (cuando no la franca reticencia o el antagonismo de los gobiernos que perciben a ONGs y movimientos sociales por igual como esencialmente anti-gubernamentales) se manifiesta asimismo en la reticencia a proveer a las organizaciones de la sociedad civil de acceso a información y capacitación adecuada y a las características generalmente reservadas de muchas negociaciones comerciales, como a la ausencia de fondos gubernamentales para dar apoyo al desarrollo de sus actividades. Por otra parte, muchas de las iniciativas desde los organismos regionales y multilaterales, si bien pueden generar una asistencia económica sustantiva en el marco de proyectos y consultorías, son percibidas, por las propias organizaciones de la sociedad civil, como mecanismos de cooptación mas que de reconocimiento efectivo de sus demandas. Sin embargo, y pese a la poca incidencia que puedan

alcanzar, las interlocuciones con los gobiernos y agencias multilaterales y regionales redundan, evidentemente, tanto en una legitimación potencial de las demandas de estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil como en una mayor incidencia a través de la presión y del cabildeo, una vez abiertos los canales de interlocución adecuados. No obstante, inclusive al ser abiertos estos canales, los cambios frecuentes en los interlocutores y, en especial, en sus agendas y prioridades, hacen difícil mantener una línea consistente de diálogo e interlocución en función de mandatos específicos y requieren de un alto grado de flexibilidad originando, a su vez, sospechas de cooptación o subordinación a los propósitos gubernamentales o intergubernamentales. La frecuente persistencia de concepciones mesiánicas o ideológicas anti-gubernamentales o anti-sistémicas, heredadas de las experiencias políticas de décadas anteriores, no contribuye asimismo a la superación progresiva de estos problemas.

A su vez, gran parte de las dificultades generadas por un entorno regional y global cambiante está relacionada con los fondos para el desarrollo de las actividades de redes de ONGs y movimientos sociales regionales. En principio, las agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento tienden a subestimar los alcances del trabajo regional o colocar a éste en una escala de prioridades muy secundarias, privilegiando el trabajo local o a nivel nacional como más efectivo y acorde a sus propias agendas, y estableciendo relaciones privilegiadas con aquéllas organizaciones y redes que, efectiva o potencialmente, pueden representar estos intereses. Adicionalmente, persiste la tendencia de estas agencias a promover sus propias agendas y prioridades en los apoyos que impulsen. En este sentido, en la última década ha habido tanto un desplazamiento de las prioridades regionales —en particular en el caso de las agencias europeas y norteamericanas, con su énfasis en Europa Oriental primero y en África mas recientemente, como de las prioridades temáticas que, con frecuencia, varían regularmente desde la importancia asignada coyunturalmente a los desastres y cataclismos naturales a los procesos de fortalecimiento democrático de diversas instituciones y sistemas políticos.

En este entorno internacional cambiante, la adaptación y supervivencia de muchas redes y organizaciones de la sociedad civil, en tanto dependen de fondos externos o logran una limitada receptividad en sus propios países o regiones que genere fondos para sus actividades, sigue dependiendo significativamente de las agendas y del apoyo externo,

sean éstas de las agencias de cooperación gubernamental, de organismos internacionales, de fundaciones o de ONGs del Norte.

Por otra parte, en segundo lugar, las redes regionales se enfrentan con una serie de desafíos internos, de cuya resolución depende su sostenibilidad y permanencia.

La heterogeneidad y diversidad de los componentes de las diversas alianzas estratégicas sobre las que se basan para su articulación regional, hace difícil mantener una consistencia de visión y de misión compartida, mas allá de los principios generales que puedan posibilitar una convergencia. Con frecuencia, esta diversidad incide sobre la emergencia de tensiones y conflictos en torno a la definición y duración de los mandatos de sus membresías lo cual, a su vez, incide sobre las dificultades de desarrollar una capacidad propositiva consistente y una estructura sostenible para el desarrollo de sus objetivos y de estrategias de incidencia efectivas.

Estas dificultades, inherentes al trabajo de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales en general, se articulan en el caso de las redes, con una frecuente duplicación y falta de coordinación entre sus organismos miembros, la competencia por fondos y por el liderazgo respectivo, y la amplia dispersión y fragmentación de estas iniciativas.

Finalmente, en tercer lugar, un elemento que hace de parteaguas en la sostenibilidad y consistencia de las redes regionales es el de las estrategias de incidencia que desarrollan en su articulación con la dinámica gubernamental, intergubernamental y, en ocasiones, de sectores empresariales. En este sentido, la polarización, en el marco de América Latina y el Caribe, entre la tendencia participativa y la orientación confrontacional hace, con frecuencia, a la articulación difícil cuando no imposible, de iniciativas consistentes y conjuntas de incidencia ante estos actores. Pese a que, como señala Chiriboga, es conveniente la combinación de ambas estrategias, esta con frecuencia no logra articularse por las tradiciones y *backgrounds* políticos e ideológicos diversos a que responden los respectivos promotores y protagonistas, desgarrados entre una tradición contestataria y anti-estatista de la izquierda regional, y las concepciones políticamente liberales de las vertientes de la participación ciudadana.

Esta problemática, junto con los desafíos políticos y económicos de un entorno regional y global cambiante, y las dificultades organizativas que arrastran una gran parte de las redes, organizaciones y mo-

vimientos que conforman a la incipiente sociedad civil regional, hacen a las interrogantes cruciales acerca de su desarrollo y sostenibilidad en el contexto regional. En este marco, las preguntas sobre la legitimidad y la representatividad de estas organizaciones se articulan asimismo a su capacidad de superar las dificultades financieras, de gestión y de articulación de agendas y estrategias para poder convertirse en interlocutores válidos en los procesos de integración regional e hemisférica y, eventualmente, de asumir un rol mas protagónico en el ámbito global y en la promoción de una *governanza* democrática global.

Derechos humanos y seguridad regional en el entorno de post-septiembre 11

En América Latina y el Caribe, los obstáculos, dificultades y desafíos analizados en el proceso de desarrollo de una sociedad civil regional incorporan, a partir del 11 de septiembre del 2001, una nueva dimensión que, comienza a desplazar a un segundo plano las prioridades de carácter comercial, económico y social de la agenda regional con la reintroducción, a mas de una década de finalizada la Guerra Fría, de la problemática de la seguridad internacional. En este sentido, los acontecimientos de septiembre 11, la invasión a Irak y la posición asumida por EE.UU. frente al terrorismo global, han reintroducido progresivamente los temas de seguridad entre los temas prioritarios a nivel regional, esta vez con un énfasis que va mas allá de las relaciones entre estados y que involucra significativamente a la sociedad civil en tanto la identificación de las nuevas amenazas a la seguridad internacional se ubica precisamente en el ámbito de ésta y en las redes transnacionales.

En este contexto es de señalar que, tradicionalmente, tres aspectos principales vinculados a temas de seguridad han concitado la atención de la sociedad civil en la región y en las Américas.

En primer lugar, el hecho de que el énfasis inicial en derechos humanos por parte de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales, especialmente en el marco de la transición de régimenes militares y autoritarios, vinculado a políticas de seguridad y defensa, control civil y rol de las fuerzas armadas, tiende a convertirse en un «*non-issue*» para la sociedad civil una vez que se avanza en los procesos de consolidación democrática, relegando los temas de segu-

ridad y defensa a un segundo plano en la agenda de las organizaciones y redes sociales.

En segundo lugar, cuando el interés y la preocupación de la sociedad civil en torno a los temas de seguridad persisten, esta persistencia se refiere básicamente a la estabilidad democrática y a la prevención eventual de la transformación de las fuerzas armadas en un actor político.

En tercer lugar, una vez que concluye la etapa más activa de los movimientos vinculados a derechos humanos, se desarrolla en la sociedad civil una tendencia a asumir pasivamente las decisiones del estado en relación a la seguridad doméstica e internacional, y las políticas y la legislación asociada a esta problemática. En este contexto, no se desarrollan mecanismos específicos de la sociedad civil para controlar o monitorear las agendas ejecutiva o legislativas en torno a temas de seguridad y defensa, y existen sólo nexos tenues y débiles entre la sociedad civil y actores políticos como los partidos políticos en relación a estos temas (Serbin y Fontana, 2003).

Estas dificultades a nivel nacional se potencian en el ámbito regional, en el marco de una debilidad y eventualmente de una significativa ausencia, en la última década, de organizaciones, movimientos y redes que, con contadas excepciones, desarrollean una agenda de seguridad regional orientada por la paz, la seguridad y la prevención de conflictos. En este marco, las prioridades de las organizaciones de la sociedad civil en relación a los temas de seguridad han tendido a focalizarse sobre temas de seguridad doméstica y pública mas que en temas regionales, en tanto los últimos tienden a percibirse como elementos externos a los intereses y preocupaciones de la sociedad civil. A su vez, el incremento de la criminalidad y de la violencia en las sociedades de la región tiende a convertir a la seguridad pública en la principal prioridad.

En este marco, a las dificultades y obstáculos para el desarrollo de las redes regionales ya analizados en las páginas precedentes, se agrega la dificultad de replantear, con la rapidez y flexibilidad necesaria, sus agendas para enfrentar las problemáticas que se vislumbran en torno a las nuevas prioridades de seguridad regional por parte de los gobiernos y de articularlas en torno a agendas y estrategias consistentes.

Es así que el nuevo énfasis en la guerra contra el terrorismo global, como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre, y el discurso predominante y las políticas promovidas por los Estados

Unidos luego de los ataques terroristas, ha generado reacciones mixtas y ambiguas entre los diferentes actores sociales de la región. Luego de las reacciones iniciales de shock y de horror frente a los hechos, emerge, sin embargo, una creciente preocupación en relación a la unilateralidad y a los alcances de las políticas de Estados Unidos, tanto a nivel internacional como a nivel regional. En este último sentido, la mayor preocupación surge en relación a que las políticas de los EE.UU. y, en general, las acciones que se tomen para combatir el terrorismo puedan resucitar nuevas versiones de la doctrina de seguridad nacional con un impacto negativo sobre los derechos humanos y las libertades civiles (en especial los derechos de libre expresión, asociación y tránsito) y con el resurgimiento de medidas represivas que puedan eventualmente afectar las bases de la democracia en la región y generar la emergencia de nuevos conflictos.

En este contexto, las nuevas políticas de seguridad en la lucha contra el terrorismo global probablemente creen las condiciones para una reorientación gradual de las prioridades de las agendas de las redes y movimientos regionales de la sociedad civil, en especial en relación con sus agendas y estrategias. Los temas socio-económicos y políticos vinculados a los efectos de los procesos de globalización y regionalización y a la exclusión social y política que generan probablemente sean desplazados en sus agendas por la necesidad de preservar y profundizar los derechos civiles y políticos y la construcción de la paz vis-a-vis una tendencia creciente por parte de algunos gobiernos de la región y fuera de ella a conculcar algunos de ellos y a priorizar los temas de seguridad por encima de los temas y demandas económicas y sociales. Las nuevas amenazas a la seguridad asociadas con el terrorismo global pondrán en suspenso y, eventualmente, pueden revertir los logros regionales e internacionales en torno a las libertades civiles, políticas y legales y a los derechos vinculados a la consolidación y profundización de las democracias en la región.

Consecuentemente, los nuevos desafíos y retos para las organizaciones y redes de la sociedad civil regional estarán vinculados a una adecuada articulación entre sus anteriores agendas y estrategias con los temas y amenazas que emergen en el entorno internacional y regional y al desarrollo de nuevas estrategias para promover una gobernanza regional emergente que no derive en diferentes modalidades globalitarias y contribuya al mantenimiento de la paz regional. Necesariamente, estos nuevos desafíos y retos exigen de una mayor capacidad propositiva y de influencia a nivel regional y nacional, mayor desarrollo, transparen-

cia y consolidación institucional, mayor capacidad de movilización de los recursos regionales y un efectivo compromiso con una integración regional centrada en el desarrollo sostenible y equitativo, en la profundización de la democracia regional y, eventualmente, en la reactivación de la idea de una América latina no sólo concebida como una zona de cooperación sino también como una zona de paz democrática.

5. La prevención de conflictos en el contexto de América Latina y el Caribe: una guía preliminar

Los conflictos, cualquiera sea su naturaleza, son parte inherente de la vida social y política de toda sociedad. El reto para la prevención de conflictos es asegurar que éstos son manejados de tal manera que se evite la violencia y el sufrimiento humanos. La prevención de conflictos también ofrece oportunidades para usar recursos políticos y económicos para el desarrollo social y la construcción de instituciones en vez de dar lugar a guerras y a otras actividades destructivas. En este sentido, el objetivo de la prevención de conflictos es canalizar o transformar los conflictos potenciales de una manera pacífica y constructiva para evitar la eclosión de violencia armada y para beneficio de toda la sociedad. La democracia parece ser el mejor sistema que conocemos para el manejo pacífico de conflictos (Ministerio de Asuntos Extranjeros de Suecia, 2001:19).

En este sentido, la prevención y el manejo de conflictos implica el diseño y la implementación de una amplia gama de medidas que: a) son puestas en ejecución antes de que un conflicto o una disputa escalen en actos de violencia; b) son implementadas con el propósito de evitar que un conflicto violento en curso se propague a otras áreas; y c) previenen el resurgimiento del conflicto después de que las partes en conflicto arriben a un acuerdo pacífico (*ibidem*: 20).

En la perspectiva de este programa, en coincidencia con el ECCP, se define como prevención de conflictos a *la identificación y preventión de la emergencia, escalada, re-escalada y diseminación de conflictos violentos*. El presupuesto esencial de esta visión se asocia con que es más costo-efectiva la prevención de conflictos que la intervención para su resolución durante su desencadenamiento o en una fase post-conflicto.

En este marco, la experiencia de la región muestra que ha habido poca prevención efectiva de conflictos y lo que ha predominado es la intervención para su resolución, una vez desencadenados éstos, con costos humanos y económicos significativos para las sociedades respectivas.²⁰ De hecho, pese a la reiterada mención de la necesidad de prevención de conflictos en la región en la mayoría de los documentos regionales, hay poca evidencia de que una estrategia de este tipo haya sido incorporada al diseño e implementación de mecanismos efectivos, y a las concepciones de seguridad y construcción de la paz en la región.

Sin embargo, no existe tampoco una discriminación adecuada de los conflictos potenciales ni, consecuentemente, un marco interpretativo desarrollado para justificar conceptualmente estrategias de prevención. El debate actual sobre distintas concepciones de seguridad debería enmarcar, en el contexto regional, cualquier estrategia de prevención de conflictos, a los distintos niveles, que se adopte.

Desde esta perspectiva, mucha de esta falta de prevención tiene que ver con la identificación de los conflictos una vez que se desencadenan, y no con una estrategia sistemática de prevención.

En este marco, la sociedad civil regional tiene una serie de roles y de desafíos muy específicos en el proceso de prevención de conflictos.

En primer lugar, puede contribuir en un rol eminentemente preventivo en la alerta temprana de conflictos potenciales. En segundo lugar, puede monitorear el respeto a los derechos humanos, a la par de contribuir a la construcción de la paz y el fortalecimiento de la sociedad civil. En tercer lugar, en relación con estos dos últimos puntos, puede contribuir al desarrollo de audiencias y públicos más amplios para los temas de prevención de conflictos y de construcción de la paz. Y finalmente, tiene un rol fundamental en el proceso de cabildeo, incidencia y educación en torno a esta agenda, en la comprensión de que la construcción de paz es en sí mismo un proceso de aprendizaje para numerosos actores (Van Tongeren, 2001: 513).

La estrategia de prevención de conflictos, sin embargo, adolece de una serie de problemas en su propia formulación y desarrollo en el contexto regional.

*Identificación de conflictos potenciales:
¿Cuál es el problema? ¿Quién identifica y con qué
propósito?*

En primer lugar, es necesario establecer un mapeo de factores de riesgo y de conflictos y tensiones potenciales que puedan devenir en conflictos armados. Esta identificación y mapeo frecuentemente están teñidas por los presupuestos tanto de los analistas, como de los practicantes y de los donantes (en dónde el debate no sólo sobre concepciones de seguridad, sino también sobre concepciones de construcción de la paz²¹ y del desarrollo no es ocioso). Hay inicialmente más atención frente a la escalada de un conflicto armado de carácter inter-estatal o inter-étnico que a la de un conflicto doméstico en base a causas sociales o políticas, éste último visto como un elemento de la dinámica política doméstica de un estado o país. En este mismo sentido, hay una reticencia, particularmente por parte de actores externos y gobiernos, a asociar las causas de un conflicto armado a elementos estructurales de inequidad, polarización y exclusión social y política, y a la intervención de actores hegemónicos y de procesos externos. En este contexto, el diagnóstico que acompaña al mapeo de conflictos reduce éstos a su expresión focal y no aborda, frecuentemente, las causas estructurales que lo generan. Esto se hace particularmente complicado en el contexto latinoamericano, donde, como acabamos de analizar, la tendencia predominante es al surgimiento de conflictos intra-estatales o transnacionales que trascienden la capacidad de los estados de enfrentarlos y que incluyen dimensiones diferentes a las de la defensa y soberanía territorial.

En segundo lugar, esto conlleva a la necesidad de interpretar la aparición de conflictos potenciales en un marco complejo y de diferentes niveles, en tanto su resolución coyuntural puede darse en términos puntuales, particularmente por la intervención de actores externos, pero no erradicar las causas subyacentes del conflicto que puede eventualmente, re-escalar. En este sentido un analista observa que “la paz es mas que la cesación de hostilidades militares o la estabilización política. La paz es la presencia de justicia y la construcción de la paz implica abordar todos los factores y fuerzas que se constituyen en impedimento a la realización de todos los derechos humanos para todos los seres humanos” (Bendaña, 2003:8). Sólo así es posible lograr una paz sostenible.

Las respuestas “coyunturalistas” o “directas” a las crisis que amenazan con una destrucción y una pérdida inmediata de vidas, encubren muchas veces la necesidad de abordar el cambio de estructuras socio-económicas y de poder que las originan. Es evidente que, en este contexto, las acciones inmediatas para prevenir un conflicto no pueden disociarse de acciones más sistemáticas articuladas a estrategias de mayor alcance, para generar cambios en estas estructuras. Este es, sin embargo, un tema particularmente sensible para los actores externos, pero también, para muchos sectores involucrados en el conflicto mismo.

Inclusive en el caso de los conflictos inter-estatales, muchos analistas plantean que una estrategia de prevención de conflictos no puede estar desvinculada a un proyecto estratégico de desarrollo (Mares, 2003).

La identificación de causas estructurales que puedan crear condiciones para la eclosión de conflictos armados, tanto a nivel doméstico como internacional y transnacional, debe hacerse combinando diversos niveles de análisis de los procesos y actores involucrados.²² En este sentido, esta identificación no puede ser desvinculada de la comprensión de dinámicas políticas más amplias, pero implica, frecuentemente, visiones contrastantes.

Sin embargo, la identificación efectiva no se puede hacer en base a parámetros externos y requiere, tanto para la identificación preventiva de conflictos, como para la construcción de una paz sostenible, de la participación de los actores locales y, especialmente de las redes y organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, como señala Lund (1999), la identificación de conflictos potenciales no sólo tiene que tener en cuenta las causas que los generan, sino también las capacidades y oportunidades que ofrece para su resolución o regulación.

Este mapeo e identificación posibilitan el desarrollo de un sistema de alerta temprana. Para ello es fundamental establecer un sistema de indicadores adecuado. Sin embargo, como señala Mares para el caso de las disputas territoriales “Los sistemas de alerta temprana” son notables por su poca confiabilidad. El problema es que existen demasiados puntos de conflicto potencial y demasiados desacuerdos empiezan a ponerse tensos, pero nunca llegan a desarrollarse en el tipo de crisis que convence a los Estados e instituciones internacionales a invertir en recursos en la desactivación o solución de la disputa (Mares, 2003:77).

Identificación de medidas preventivas. ¿Qué se puede hacer?

En este proceso hay que tener en cuenta dos elementos. En primer lugar, como ya señalamos, la identificación de causas inmediatas no puede estar disociada de una evaluación de las causas estructurales, básicamente para identificar cuáles serían los puntos de abordaje del problema mas indicados para llegar a su prevención o resolución. En segundo lugar, en tanto en la implementación de medidas preventivas concurren una serie de actores con intereses diversos, debe darse una estrategia de diseño que involucre a la mayor cantidad de éstos en torno a la construcción de un consenso sobre las acciones a seguir.

Un elemento adicional a considerar es la necesidad de evaluar de antemano, tanto los puntos de inflexión e incidencia como la efectividad de cualquier medida en el contexto del conflicto en cierne, y elegir una combinación adecuada de acciones.

En esencia, las preguntas claves asociadas con esta etapa, se relacionan con ¿Cuándo deben tomarse acciones efectivas y de qué tipo deben ser éstas para prevenir el desencadenamiento de conflictos?

Acción preventiva ¿Quién hace qué, cómo y cuándo? ¿Quién evalúa los resultados?

Esta fase remite a la organización de medidas preventivas en el marco de una estrategia de prevención de conflictos, en términos de su contenido, articulación y de los tiempos adecuados para implementarlas.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que, una vez identificadas estas medidas y la organización y el timing mas adecuados para implementarlas, este proceso no puede estar desvinculado de una visión y de una estrategia más amplia acerca de la construcción de una cultura preventiva.

NOTAS

1. Como señala Juan Carlos Puig (1983:11-12) “From the point of view of the peaceful resolution of international conflicts, the countries of Latin America offers a paradoxical image. It is probable that in few regions of the world have been so many praises sung to peace, to understanding among brother countries, and to the need of avoiding war in every possible way. No other regional group has produced so many treaties, conventions and resolutions with the objective of promoting conciliation and understanding among States, and no other group posseses such a diversified and, at times, sophisticated panoply of juridical resources. However, frequently these nations have been inclined to adopt prejurisdictional forms of settlement, that is, forms which do not envisage compulsory jurisdiction or enforcement of the award”.
2. Mares y Bernstein, 1998; 49-50.
3. Ver los trabajos ya publicados en el marco del proyecto “Mapeo prospectivo de conflictos en América Latina y el Caribe” encarado por CRIES en el marco de un mandato de FDC en www.revistafuturos.org. Ver también un análisis de escenarios prospectivos a nivel subregional para América Central, México, los países andinos y el Cono Sur en Bodemer. (2003).
4. Como señalan estos autores “De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 140.000 personas son asesinadas cada año y una de cada tres familias latinoamericanas es víctima de una agresión criminal. Según el Banco Mundial, 34 de cada 1.000 ciudadanos latinoamericanos están afectados por actos de violencia, siendo Colombia, El Salvador y Guatemala los países con el más alto índice de inseguridad ciudadana” (Bodemer, Kurtenbach y Steinhauf, 2003: 65).
5. “En América Latina y el Caribe, evidenciamos una alta heterogeneidad entre sus distintas regiones y países. Sin embargo, se nos ve como una región. Tenemos diferencias sustantivas y en algunos casos se incrementan. No obstante existe una base sustancial para actuar en común que parte del idioma y la cultura y se expresa en intereses comunes en todas las áreas” (Rojas Aravena, 2002:23).
6. Ver Jácome, Francine (2003). *Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su*

revisión y reforma. Informe final del proyecto. CRIES; Managua, mayo. Especialmente la introducción.

7. El concepto de seguridad ciudadana (Serbin/Salomón/Sojo, 2001; Gomáriz/García, 2002) se centra en la seguridad interna de las democracias y se asocia frecuentemente con la temática de la gobernabilidad democrática. Hace énfasis en los intereses ciudadanos.
8. Sin embargo es interesante observar como estudios recientes como el de Mares (2003) señalan que las políticas de seguridad y, específicamente, la prevención de conflictos sólo puede ser encarada por los países en el marco de una “gran estrategia” que vincule varios temas, entre ellos la seguridad y el desarrollo. Al analizar los conflictos limítrofes en América Latina y el Caribe señala que su resolución es mas probable “cuando forma parte de una gran estrategia general de un país para defender su soberanía y prosperar” (78).
9. Como elabora al respecto “it is important to reassert the absolutely essential relationship between human rights, democracy and the rule of law. Human rights can have no real existence without democracy, and there is no democracy without human rights” (Gross Espiell, 1998: 55).
10. Se considera que la sociedad civil está compuesta por: agrupaciones sectoriales (entre otros, derechos humanos, ambiente, étnicas y mujeres); organizaciones de desarrollo y comunitarias de base; ONG y otros grupos de apoyo así como de asistencia técnica; grupos organizados que representan intereses sociales (entre otros, sindicatos, cooperativas, movimientos campesinos, pequeños y medianos productores); y organizaciones académicas y centros de investigación (de la Ossa, 1996).
11. En función de la difusión, ampliación e implementación de esta concepción de la seguridad humana se ha creado la Red de Seguridad Humana (Rojas, 2003) propiciada por Canadá y Noruega, en la cual del entorno latinoamericano y caribeño participa únicamente Chile (Jácome, 2003).
12. Es interesante en este sentido, las comparaciones que establece la autora con la OTAN como alianza de defensa colectiva (Diamint, 2000).
13. Como señala Mienhold (2003), “Pese al avance logrado por el TMSD existen dudas con respecto a su carácter vinculante en los conflictos centroamericanos; por ello no se encuentra en él la base para las nego-

- ciaciones de seguridad cooperativa propia de la región y en su relación con los vecinos” (116).
14. Serbin, Andrés (2001). “Globalofóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre 2001, pp. 67-86.
 15. Cox se refiere a un nuevo multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a una escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo (Cox, 1997: XXXVII). Desde esta perspectiva, O’Brien et al. Plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo caracterizado por cinco rasgos distintivos: a) modificaciones institucionales variadas de las instituciones públicas internacionales en respuesta a los actores de la sociedad civil; b) la mayoría de los participantes en este proceso están divididos por motivaciones y propósitos en conflicto; c) como resultado las formas emergentes tienen características ambiguas en la actualidad; d) el multilateralismo complejo que así se genera tiende a tener impactos diferenciales sobre los estados, de acuerdo a su situación pre-existente en el sistema internacional, de tal manera que refuerza el rol de los estados mas poderosos y debilita el de los estados menos desarrollados; y e) amplia la agenda de políticas internacionales al incluir temas sociales (O’Brien, et al. 2000: 5-6).
 16. El término *gobernanza* o buen gobierno, proveniente del inglés *governance*, se ajusta mejor a este proceso de multilateralismo complejo que el de gobernabilidad, básicamente referido a como se ejercen el poder y la autoridad por parte de los estados. En el nuevo contexto internacional, la *governanza* del sistema internacional depende de una multitud de actores y no sólo de los estados y genera nuevos problemas en el análisis del poder y la autoridad a nivel global. A los efectos de facilitar la lectura del texto, y sin abundar en este debate, utilizamos el término *governanza* como equivalente a buen gobierno.
 17. La diplomacia ciudadana “se caracteriza por los siguientes rasgos: a) su naturaleza proactiva y permanente; b) la búsqueda de sinergias en las concertaciones horizontales de diferentes redes temáticas; c) el empleo de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el ejercicio de intercambios, articulaciones, cabildro, campañas, etc.; d) una visión holística y el empleo eficaz del conjunto de los escenarios y mecanismos existentes dentro del sistema interamericano y de Naciones Unidas para la promoción conjunta de sus objetivos; e) la combinación de tácticas

de cabildeo y negociación con estrategias de denuncia, movilización y confrontación; f) la interrelación y articulación de las agendas de base nacional con la agenda internacional de la sociedad civil; g) la visión integral de los derechos humanos y su interpenetración con los temas de pobreza, género, igualdad, democracia y desarrollo; y h) la articulación de recursos y voluntades en el marco de un trabajo consensuado entre redes”, como lo señala un documento surgido de la constitución del Foro de Diplomacia Ciudadana (*Foro de Diplomacia Ciudadana*, Boletín No. 7; abril 2002, p. 1-2).

18. Es paradójico, en este sentido, que la crisis de legitimidad de los partidos políticos, particularmente en América Latina, no se asocia radicalmente, en general, con una crisis de representatividad, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, si bien son cuestionadas en su representatividad no lo son, en general, en su legitimidad.
19. Tanto el INVESP como CRIES, en la región del Gran Caribe, como otros organismos como CEFIR e INTAL, más en el ámbito andino y del Cono Sur, han producido abundantes estudios y contribuciones a este respecto.
20. En el ámbito hemisférico uno de los principales vacíos desde la perspectiva institucional se expresa en el ámbito de la seguridad. No existen instrumentos de prevención de conflictos adecuados y modernos. Los avances en este campo se han producido en las subregiones en la conformación de coordinaciones de política o acuerdos que buscan tener un mayor grado de coherencia como es el TMSDCA o la coordinación en MERCOSUR (Rojas Aravena, 2003b).
21. Bendaña, 2003; Haugerudbraaten, 1998.
22. Because the source of violent conflicts is multilayered, suggesting that violent conflicts arise out of several ingredients, this diagnosis will likely reveal a particular configuration of underlying structural, as well as more proximate and triggering factors. The analysis should seek to interpret how and why these conflict causes are interacting” (Lund, 2002:109).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arévalo de León, Bernardo (2002^a). “De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”, en Arévalo de León (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Guatemala: FLACSO.
- Arévalo de León, Bernardo (2002b). “Los debates de la seguridad”, en Arévalo de León (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Guatemala: FLACSO.
- Arévalo de León, Bernardo (2002c). “Seguridad democrática en Guatemala: Reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia”, en Rojas, Francisco y Moufida Goucha (eds.): *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile.
- Bendaña, Alejandro (2003). “Critical Assessments from the South” en *What Kind of Peace is Being Built?*, Working Paper No. 7, Ottawa: IDRC.
- Bodemer, Klaus (2003). “¿Nada es como antes? Consecuencias del 11 de septiembre para el sistema interamericano y algunos países de la región. Una evaluación preliminar”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Bodemer, Klaus; Sabine Kurtenbach y Andreas Steinhauf (2003). “Seguridad/inseguridad en las subregiones de América Latina. Resumen ejecutivo”, en Bodemer, Klaus, editor (2003). *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Buzan, Barry et. al (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Clark, John (2001) “Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society”, en Edwards y Gaventa, *op. cit.*, pp. 17-28.
- Chiriboga, Manuel (2001a). “Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank”, en Edwards y Gaventa, *op. cit.* pp. 73-85.
- Chiriboga, Manuel (2001b). “Los acuerdos regionales de integración y las

ONGs”, en Podestá, Bruno et al., *op. cit.*, pp. 83-103.

CRIES (2001^a). *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

CRIES (2001b). *Proyecto “Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil”*, Managua.

de la Ossa, Álvaro (1996). *La integración social: nuevas rutas hacia la discordia*, San José (Costa Rica): ORIT/FCI/Friedrich Ebrt Stiftung.

Desch, Michael; Jorge Domínguez and Andrés Serbin (eds.) (1998). *From Pirates to Drug Lords. The Post-Cold War Caribbean Security Environment*, Albany: State University of New York Press.

Diamint, Ruth (1999). “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ‘90”, en Diamint, Rut (editora) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella/Nuevo Hacer.

Diamint, Rut (2000). “La OEA ¿debe desaparecer?” en *Archivos del Presente* (Buenos Aires) año 6, No. 22.

Domínguez, Jorge (1998). “Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría”, en Domínguez, Jorge (editor) *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.

Domínguez, Jorge (2003). “Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe”, en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO-Chile/editorial siglo XXI.

Edwards, Michael and John Gaventa (eds.) (2001). *Global Citizen Action*, Boulder: Lynne Rienner.

European Center for Conflict Prevention and Swedish Peace Team Forum (2002). *Preventing Violent Conflict and Building Peace*, Stockholm: Swedish Peace Team Forum

FLACSO: Serie BRIEF *Cumbres de las Américas*, No. 1, 2, 3 y 4, Buenos Aires: FLACSO.

Gomáriz, Enrique y Ana Isabel García (2002). *Género y seguridad demo-*

- crática, papel de trabajo preparado para IDRC, septiembre de 2002.
- Gros Spiell, Hector (1998). “Universal international security and regional security” en *What kind of security?*, Paris: UNESCO.
- Jácome, Francine (2000). “El Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe: evaluación preliminar”, en Jácome, F. Et al., *op. cit.*, pp. 179-187.
- Jácome, Francine (2001). “La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?”, en Jácome, Francine; Antonio Romero y Andrés Serbin (coords.) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001*, Caracas: CRIES/INVES/CIEI/Nueva Sociedad, pp. 194-216.
- Jácome, Francine (2003). Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su revisión y reforma, Caracas: CRIES.
- Kurtenbach, Sabine (2003). “El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Leal Buitrago, Francisco (2003). “Crisis de la región andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Lund, Michael (1999). “Preventing Violent Interstate Conflicts: Learning Lessons from Experience”, van Tongeren, Paul; Hans van de Veen, and Juliette Verhoeven (eds.) *Searching for Peace in Europe and Eurasia*, Boulder: Lynne Rienner.
- Lund, Michael (2003). “Tacking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions”, en *What Kind of Peace is Being Built?*, Working Paper No. 7, Ottawa: IDRC.
- Mainhold, Gunther (2003). “Violencia, escenarios de la seguridad regional y retos de la seguridad pública en México y Centroamérica” en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Mares, David y Steven Bernstein (1998). “El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina”, en Domínguez, Jorge (editor)

- Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.
- Mares, David (2003). “Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social”, en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO-Chile/editorial siglo XXI.
- Ministerio de Asuntos Extranjeros de Suecia (2001). *Preventing Violent Conflict. Swedish Policy for the 21st. Century*, Stockholm.
- Morris, Michael and Victor Millán (eds.) (1983). *Controlling Latin American Conflicts. Ten approaches*, Boulder: Westview Press.
- Nef, Jorge (2002). “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO.
- O’Brien, Robert; Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams (2000). *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pardo Rueda, Rafael (1999). *Nueva seguridad para América Latina*, Bogotá: FESCOL/CEREC.
- Puchala, David and Morris Blachman (1998). “International Organisations and Human Security in Latin America”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Puig, Juan Carlos (1983). “Controlling Latin American Conflicts: Current Judicial Trends and Perspectives for the Future”, in Morris, Michael and Victor Millán (eds.) (1983) *Controlling Latin American Conflicts. Ten approaches*, Boulder: Westview Press.
- Ramírez, Socorro (2003). “El Plan Colombia: impacto nacional y regional”, en *Futuros*, No. 2, www.revistafuturos.org.
- Rojas Aravena, Francisco (1998a). “The Rio Group and Regional Security in Latin America”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Rojas Aravena, Francisco (1998b). “Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas”, en Domínguez, Jorge (editor) *Seguri-*

- dad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.
- Rojas Aravena, Francisco (2000). “Rol y evaluación de la diplomacia de cumbrés. Construyendo el multilateralismo cooperativo”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas: Nueva Sociedad/FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2002). “Introducción. Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI”, en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2003b). “Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Rosada-Granados, Héctor (2002). *¿Existen nuevas amenazas a la seguridad en Centroamérica que demanden respuestas militares?*, papel de trabajo presentado en la Reunión Académica Preparatoria de la V Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, FLACSO-Chile, Santiago, 17-18 de junio de 2002.
- Seoane, José y Emilio Taddei (comp.) (2001). *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires: CLACSO
- Schiappa-Pietra, Oscar (2003). “Breve introducción a los conflictos políticos y medioambientales en Ecuador, Bolivia y Perú”, en *Futuros*, No. 2, www.revistafuturos.org.
- Soriano, Juan Pablo and Donald Mackay (2003). “Redefining Hemispheric Security After September 11”, *FOCAL Policy Paper FPP-03-05*, Ottawa.
- Serbin, Andrés (1998a). “New Trends in International Security in the Caribbean Basin”, en en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Serbin, Andrés (1998b). “Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración”, en Jácome, Francine y Andrés Serbin (comps.) *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad/INVESP/CRIES, pp. 13-32.

- Serbin, Andrés (2000). “Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe”, en Jácome, F. Et. Al., *op. cit.*, pp. 11-35.
- Serbin, Andrés (2001). “Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), noviembre-diciembre 2001, No. 176, pp. 48-65.
- Serbin Andrés, Leticia Salomón y Carlos Sojo (2001). *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, Managua: CRIES.
- Serbin, Andrés (2003). “Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?”, en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO-Chile/editorial siglo XXI.
- Serbin, Andrés and Andres Fontana (2002). “Civil-Military Relations in Latin America: the Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension”, en prensa en Schnabel, A. et al. (eds.) *Post-conflict societies*, Tokio: Universidad de las Naciones Unidas.
- Somavía, Juan (1999). *People´s Security. Globalizing Social Progress*, s/d.
- Tulchin, Joseph and Ralph Espach (2000). “Introduction: US-Caribbean Security Relations in the Post-Cold War Era”, en Tulchin, Joseph and Ralph Espach (eds.) *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*, Washington: Woodrow Wilson Center.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, www.sicanet.org.sv/documentos/tratados
- Van Tongeren, Paul (2001). “Coordination and Codes of Conduct”, en Reychler, Luc and Thania Paffenholz (eds.) *Peace-building. A Field Guide*, Boulder: Lynne Rienner.
- Varas, Augusto (1998). “Cooperative Hemispheric Security alter the Cold War”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Wils, Frits (1995). *NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemas, Future Challenges*, Oxford: INTRAC.
- Yáñez, Hernán (2000). “Redes de ONG e integración en el Gran Caribe”, en Jácome, F. Et al., *op. cit.*, pp. 161-178.

RESUMEN**Paz, seguridad y prevención de conflictos
en América Latina y el Caribe****Programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos
en América Latina y el Caribe” 2003-2005.**

El presente documento, elaborado por Andrés Serbin, plantea en forma preliminar e introductoria, los principales lineamientos de los siguientes temas:

- El desarrollo de conflictos armados en América Latina y el Caribe en la actualidad.
- El marco conceptual desarrollado en la región para lidiar con los temas de paz, seguridad y prevención de conflictos.
- El marco institucional que se ha desarrollado a nivel hemisférico en el tratamiento de estos temas.
- El rol de la sociedad civil en el desarrollo de una agenda hemisférica y global de seguridad, paz y prevención de conflictos.
- Algunos elementos preliminares para la prevención de conflictos en la región y el rol de la sociedad civil.

El documento constituye un borrador preliminar que ha sido sometido a la discusión de las redes y organizaciones de la sociedad civil, en el marco de la fase preparatoria del programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe 2003-2005” iniciado por CRIES en coordinación con el Centro Europeo de Prevención de Conflictos (ECCP) y el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC).

ABSTRACT**Peace, Security and Conflict Prevention
in Latin America and the Caribbean****Program “The Role of Civil Society in Conflict Prevention in Latin
America and the Caribbean” 2003-2005.**

This document, elaborated by Andrés Serbin, establishes in a preliminary and introductory way the main features on the following issues:

- The current development of armed conflicts in LAC.
- The conceptual framework developed in the region, with the purpose of dealing with peace, security and conflict prevention matters.
- The institutional frame developed at a hemispheric level to deal

with the issues if interest.

- The role of civil society organizations (CSO) and networks in the development of a hemispheric and global agenda on security, peace and conflict prevention matters.
- Preliminary recommendations for conflict prevention in the region, and for the role of civil society networks and organizations.

This document is a preliminary draft that has been submitted to discussion among regional CSOs and networks, in the framework of the preparatory stage of the Program “The Role of Civil Society in Conflict Prevention in LAC 2003-2005” initiated by CRIES, in coordination with the European Centre for Conflict Prevention (ECCP) and the FDC.

SUMÁRIO

Paz, Segurança e Prevenção de Conflitos na América Latina e Caribe.

Programa “O papel da sociedade civil na prevenção de conflitos na América Latina e Caribe” 2003-2005.

O presente documento, elaborado por Andrés Serbin, expõe de forma preliminar e introdutória os principais lineamentos dos seguintes temas:

- O desenvolvimento de conflitos armados na América Latina e Caribe na atualidade;
- O marco conceitual desenvolvido na região para a abordagem das questões de paz, segurança e prevenção de conflitos;
- O marco institucional desenvolvido em nível continental no tratamento de tais temas;
- O papel da sociedade civil no desenvolvimento de uma agenda continental e global de segurança, paz e prevenção de conflitos;
- Alguns elementos preliminares para a prevenção de conflitos na região e o papel da sociedade civil.

O documento constitui um esboço preliminar que foi submetido à discussão em redes e organizações da sociedade civil, como fase preparatória do programa “O papel da sociedade civil na prevenção de conflitos na América Latina e Caribe 2003-2005”, iniciado pela CRIES juntamente com o Centro Europeu de Prevenção de Conflitos (ECCP) e o Fórum de Diplomacia Cidadã (FDC).



Cultura, Sociedad y Cooperación. Ensayos sobre la Sociedad Civil del Gran Caribe”

Antonio Gatzambide-Géigel y Rafael Hernández (2003).

“Cultura, Sociedad y Cooperación. Ensayos sobre la Sociedad Civil del Gran Caribe”. La Habana-San Juan: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello” y Proyecto Atlantea de la Universidad de Puerto Rico

Cuando a finales de junio de 2000 se celebró en La Habana, el Taller Internacional “*Integración e Identidad Cultural en el Gran Caribe*”, auspiciado por el “Centro de Investigación de la Cultura Cubana Juan Marinello” (CIDCC), por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), por el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), por la Secretaría General de FLACSO, y por *Inter-Civil* (relaciones Intersociales en el Caribe) del Proyecto Atlantea de la Universidad de Puerto Rico, se abrió una vertiente de trabajo de sumo interés para los procesos de integración en el área caribeña. En esa oportunidad varios de sus participantes señalaron la necesidad de

establecer nexos de unión y reflexión colectivos sobre los procesos de interacción cultural que afectan la región y sobre aquellas particularidades que la atomizan, las cuales se reconocieron como diversas y crecientes en el actual contexto.

Ahora, dos años y medio después se presenta el volumen “*Cultura, Sociedad y Cooperación. Ensayos sobre la Sociedad Civil del Gran Caribe*”, editado conjuntamente por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello” y por el Proyecto Atlantea, en el que se recogen los trabajos presentados en aquel taller, junto a otros que completan la visión que sobre el tema han concebido sus compiladores, lo cual resulta según ellos

“un resultado de la cooperación intra-caribeña entre sociedades civiles y sus instituciones”. Lamentablemente, debido a algunas de las características que se señalan en los trabajos incluidos en el volumen, este proyecto se encuentra en suspenso por falta de financiamiento y la posposición del Segundo Taller sobre Integración cultural e Identidad en el Gran Caribe, queda por realizarse. No obstante la puesta en circulación del volumen que recoge catorce ensayos sobre identidad y cultura desde diversos ángulos, es de por sí un aporte sustancial al necesario diálogo intersocietal respecto a la cultura caribeña.

Dividido en dos partes, el volumen aborda en la primera de ellas el tema de “Cultura y Cooperación”, aspecto este que ha estado presente en los esfuerzos de integración desde el CARIFTA, hasta el CARICOM y más recientemente la AEC; este segmento al cual le dedica siete ensayos, entre los que se destacan:

En el ensayo introductorio “*¿Economía de la cultura o cultura de la economía? Notas al margen de nuestras políticas culturales*”, su autor, Rafael Hernández propone una “estrategia culta de desarrollo”, en la que los factores culturales jueguen un rol activo en los procesos de desarrollo de la región; esto es particularmente importante cuando se conoce que la mayoría de las sociedades caribeñas están ahora apostando a las economías de servicios, donde los elementos de cultura pueden ser distorsionados y desdibujados por actividades tales como un tipo de turismo, con frecuencia promotor de falsos

valores y estereotipos. En este sentido el texto de Pablo Pacheco “*Reflexiones sobre políticas culturales y turísticas en el Caribe: una perspectiva cubana*” resulta de indudable interés, por el análisis que realiza y las proposiciones que formula.

El ensayo de Mareia Quintero Rivera, “*Investigación, gestión y creación ante la articulación de nuevas políticas culturales: contrapunteos desde el Caribe*”, aborda uno de los problemas centrales que aún subsisten en la implementación de las políticas culturales del área, la necesidad urgente de sintonía de los Estados caribeños con las organizaciones de la Sociedad Civil para construir una real promoción de los aspectos más integradores de las culturas nacionales y locales en la zona. Las discusiones sobre “patrimonio intangible” y la necesidad de la “democracia cultural”, son dos de los elementos teóricos de importancia que introduce la autora en sus reflexiones.

Particular importancia tiene la introducción de un tema muy poco explorado en los estudios culturales y que sin duda incorpora un ángulo muy importante dentro de la visión cultural de nuestro Gran Caribe: el tema ambiental. Los trabajos “*Medio ambiente e integración en el Caribe: Argumentos para una estrategia en función del desarrollo*” de Grisell Barranco y Teresa Ayón y “*Cultura y medio ambiente. Elementos para una agenda de integración en el Caribe contemporáneo*” de José Seguinot Barbosa, presentan la dimensión ambiental de un elemento que ha

estado presente en el desarrollo cultural caribeño, pero que sistemáticamente se ha ignorado como factor cultural e identitario. La importancia de incorporar lo ambiental a las percepciones culturales caribeñas es algo insoslayable si se intenta poseer una concepción cultural amplia de las relaciones en un proceso de integración. También el ambiente natural presenta riesgos en algunos de los miniestados del Caribe Oriental, como ha sido el caso de Monserrat, con la erupción del volcán “La Sufrière”, que alteró toda la vida nacional y cultural de la isla durante un lapso de tiempo largo.

Keith Nurse articula su ensayo sobre la importancia de las industrias culturales en el área, aspecto este que ha sido tratado en estudios nacionales, como en Cuba, pero que ha resultado raro su abordaje en el Caribe Anglófono. Este enfoque resulta tanto más interesante cuanto el Caribe proyectó sus ejes de desarrollo económico centrados en el turismo y dentro de éste, la cultura resulta un componente fundamental, sin duda uno de los componentes culturales que identifican al Caribe es su música, y en ese sentido, Nurse propone un tratamiento especial para la promoción y difusión de este patrimonio cultural. Basándose en experiencias culturales el autor aborda los problemas relacionados con la protección a la propiedad intelectual, los cuales poseen una importancia cardinal para los países de la región y sus sociedades, dada la importancia de ésta como recurso para

el desarrollo.

Una sensible ausencia temática en esta sección es la referida al análisis de los medios de comunicación en la región y su incidencia en la cultura, a pesar del acercamiento que se realiza en el ensayo introductorio, este aspecto expresa muchas de las carencias y posibilidades de acción conjunta entre los estados caribeños, tal como el de conformar emisiones regionales de TV, radiofonía, etc., que si nos guiamos por estudios sustanciales, externos al área, es considerado como un tema crucial en los tiempos que corren en la construcción del entendimiento mutuo y del multilateralismo en la región, así como en el reconocimiento de la diversidad cultural que nos caracteriza.

La segunda parte del libro, dedicada a Sociedad Civil y cooperación comienza por el ensayo “*Sociedad Civil y cooperación en el Gran Caribe: reflexiones teóricas y apuntes sobre un proceso en curso*” de Antonio Gatzambide-Géigel y José Javier Colón-Morera. En el ensayo los autores realizan la presentación del Grupo de Trabajo Inter-Civil (Relaciones Internacionales en el Caribe) del Proyecto Atlantea y diversos aspectos teóricos relacionados con los conceptos de Sociedad Civil y Relaciones Internacionales, sin lugar a duda los acápite más interesantes del texto son los correspondientes a los de Sociedad Civil, identidades y cooperación en el Caribe, donde acercan una reflexión alrededor del rol jugado por diversas redes de ONG´s que apoyaron a los

movimientos sociales en las décadas de los 80's y 90's, así como al surgimiento y breve existencia de los foros del Gran Caribe, apoyados por CRIES y CPDC en los años 90's. Allí se señala cómo estos foros contribuyeron a la relación entre expertos y "practitioners" durante varios años, en los que se conformó una conciencia regional de trabajo interactivo entre estos dos actores de la Sociedad Civil.

Dichos foros contribuyeron en no poca monta al proceso de toma de conciencia sobre la peligrosidad de la integración subordinada, representada por el ALCA y luego por el PPP. Según los autores, el proceso de institucionalización de la Sociedad Civil regional ha avanzado de hecho en términos horizontales, sentando las bases para un intercambio regional que desborda el insularismo tradicional y el parroquialismo presentes en muchos esfuerzos caribeños desde la sociedad.

Finalmente se presentan tres ensayos recogidos como "Estudios de casos", en los que se abordan las organizaciones comunitarias y su rol en las relaciones intracaribeñas y en el ámbito investigativo, con el trabajo "*La organización comunitaria y la investigación participativa en el Caribe. Una experiencia internacional*" de Roberto Mori González y el estudio "*Hacia un abordaje comprensivo de la salud sexual y reproductiva de la mujer en el Caribe*" de Blanca Ortiz-Torres, en el que se aboga por una visión cultural de estos aspectos de salud pública, para la autora la situación sobre el tema en el Caribe es sumamente diversa y diferente. Mientras que en casos como el cubano, la mujer posee igualdad

jurídica como ser social, en otros casos ésta no cuenta para la cultura jurídica y por ende tampoco para las políticas públicas; "mientras que en Cuba la prevención (de enfermedades) forma parte de los programas regulares de promoción de salud, en Puerto Rico sólo se le dedica el 10% de los fondos de la llamada "Reforma de Salud" y en Haití —a no ser por los esfuerzos heroicos de algunas organizaciones no gubernamentales—, la prevención es casi inexistente. Este sólido trabajo plantea proposiciones concretas y viables para una política cultural que incorpore la dimensión de salud en el área caribeña.

Finalmente, de la lectura de este excelente volumen se desprenden varias necesidades: Primeramente tratar de impulsar el seguimiento a este esfuerzo de integración cultural desde la sociedad civil, con foros y reflexiones que contribuyan a completar una percepción más completa de los problemas culturales que atañen al Caribe.

En segundo lugar, buscar las vías de incidencia política en los organismos multilaterales que se preocupan por la cultura caribeña, y en tercer lugar y no por último menos importante, lograr establecer diálogos fluidos entre los expertos y los grupos sociales que desarrollan elementos culturales en el área, ya sean estos tangibles o intangibles, lo que redundará en la eliminación de las barreras actuales que se yerguen entre nuestros pueblos.

Armando Fernández



La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica

Alberto Rocha Valencia (comp.)

Jalisco: Universidad de Guadalajara, Centro

Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades,
2003. 406 págs.



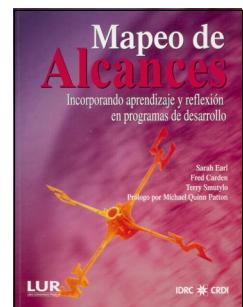
El trabajo describe una situación crucial de la región latinoamericana y caribeña: la encrucijada histórica de su proceso de integración regional. Encrucijada significa un crucero de caminos, es decir la posibilidad para que la región pueda seguir diversos rumbos. Esto es, entender a la región en una coyuntura altamente problemática. Esta coyuntura se torna aún más difícil en la medida de la instalación de un dilema en el centro de la encrucijada: integración continental (inclusión en un ALCA bajo la hegemonía del TLCAN y de los EU) o integración regional (una región unida y autónoma).

América Latina y el Caribe, en los momentos actuales, es una realidad regional cuyo proyecto y proceso de integración regional atraviesa una grave crisis. Los caminos para salir de dicha crisis son diversos, pero todo parece indicar que uno de ellos se está logrando imponer: el que va hacia el ALCA. En ese contexto, una interrogante mayor queda planteada en torno al destino histórico de la región latinoamericana y caribeña: ¿es posible todavía un proyecto para una integración regional alternativa?

Los trabajos que aquí se presentan fueron expuestos y debatidos en un coloquio realizado por el Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos. La mayoría de los participantes en este evento académico forman parte de la Línea de Investigación de Mundialización e Integración Regional de América Latina, el Caribe y las Américas del citado Departamento. También participaron especialistas de otras instituciones académicas, entre ellas la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

Mapeo de Alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo

*Sarah Earl, Fred Carden, Terry Smulylo.
Cartago: Libro Universitario Regional (LUR) y
Centro Internacional de Investigaciones para el
Desarrollo (Canadá), 2002. 159 págs.*



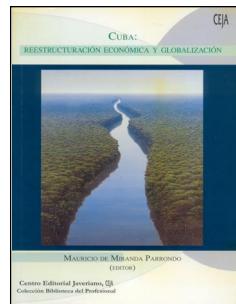
El Mapeo de Alcances propone una metodología para crear mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación, que permitan a las organizaciones documentar, aprender y rendir cuentas de sus logros. Está diseñado para ayudar a comprender los resultados de una organización, a la vez que reconoce que los aportes de otros actores son fundamentales para obtener mejoras sustentables y a gran escala en el bienestar humano y ecológico para el cual la organización trabaja. Las innovaciones incorporadas por el Mapeo de Alcances proveen de formas para vencer algunos de los obstáculos al aprendizaje a que los evaluadores y socios tienen que enfrentarse.

Esta obra no sólo proporciona una guía introductoria al trazado de mapas de evaluación; también es una guía para el aprendizaje y el logro de mayor eficacia, y la prueba, que estar atento a lo largo del camino es tan importante y decisivo, como el llegar a destino.

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y Libro Universitario Regional (LUR) presentan este volumen a la comunidad universitaria latinoamericana en la seguridad de que vendrá a coadyuvar al desarrollo regional.

Cuba: Reestructuración Económica y Globalización

Mauricio de Miranda Parrondo (*editor*)
Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA),
2003. 372 págs.



A partir de la década de los noventa del siglo XX, la economía cubana entró en la más aguda crisis de su historia en medio de un contexto internacional caracterizado por el acelerado proceso de globalización. Esta crisis ha motivado un nuevo y prolífico debate desde diversas posiciones ideológicas, tanto de las causas de la crisis como de las alternativas de superación de la misma.

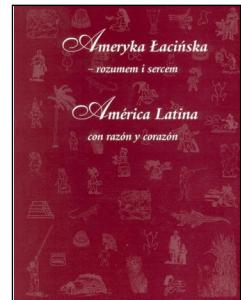
El presente texto reúne nueve ensayos de destacados economistas que, desde sus diversos puntos de vista, abordaron la problemática de la reestructuración de la economía cubana en el contexto de la globalización.

Los autores examinaron temas tales como la política económica y la estrategia de desarrollo, el desempeño reciente de la economía, los problemas del sistema monetario, el sector externo, y la inserción del país en las tendencias que determinan las cadenas productivas globales y regionales. También analizan otros temas específicos como la posición de Cuba en el juego de las negociaciones internacionales, el papel del turismo como «locomotora» del crecimiento económico actual, los problemas del desarrollo de Cuba ante el reto de las nuevas tecnologías de la información, así como la problemática relativa a la seguridad social en un contexto de reformas.

**Ameryka Lacinska, rozumen i sercem.
América Latina, con razón y corazón**

Francisco Rodríguez (editor).

Warszawa: Universidad de Varsovia, Centro de Estudios Latinoamericanos, 2003. 490 págs.



El volumen, presentado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia, se publica con motivo de los 40 años de actividad académica del Profesor Andrzej Dembicz.

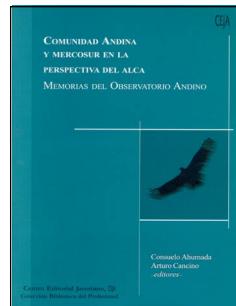
Con la participación de colegas, discípulos y amigos del Profesor Andrzej Dembicz, diseminados por todo el mundo pero unidos por la vocación latinoamericanista, se realiza un reconocimiento a la incansable y fructífera labor de este gran hombre de ciencia polaco.

En la primera parte de esta publicación se presentan la biografía y los principales logros académicos y científicos del homenajeado, en la segunda se publican saludos y dedicatorias dirigidas expresamente al Profesor Andrzej Dembicz. Aquí casi siempre habla el corazón, la representación simbólica del amor que mueve al hombre, inspirando su accionar en el mundo.

En la tercera parte, se presentan artículos científicos escritos especialmente con ocasión de este homenaje, hecho subrayado por algunos de los autores al iniciar sus textos. Su variedad temática, muestra por lo demás palpable de los campos en que el Profesor Andrzej Dembicz bien ha trabajado o bien ha inspirado a adentrarse a otros investigadores.

Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA. Memorias del Observatorio Andino

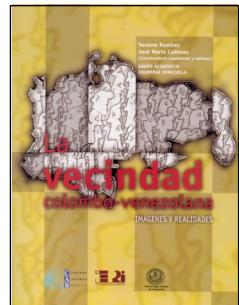
Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (editores).
Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA),
Colección Biblioteca del Profesional, 2003. 233 págs.



El libre mercado ha sido el paradigma dominante en la economía a partir de la última década del siglo XX. En América Latina, los convenios de integración subregionales como el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, instrumentos de regulación y promoción del intercambio comercial entre los países de la región, afrontan el inminente establecimiento de un área hemisférica de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, México y el resto de los países americanos: el ALCA. Por otro lado, constituida en el centro de la política antinarcóticos y antiterrorista de Estados Unidos en el continente, Colombia irradia a los países vecinos no sólo un problema de violencia fronteriza sino el drama humano del flujo de miles de desplazados perseguidos por las fumigaciones, la pobreza y la violencia. Sobre estos temas de candente actualidad, más de una docena de estudiosos y destacados intelectuales se encontraron en el 2002 en varios foros organizados por el Observatorio Andino de la Universidad Javeriana, para aportar sus luces al análisis de la realidad. Estas memorias son el registro de su trabajo.

La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y realidades

Socorro Ramírez, José María Cadenas
(coords. académicos y editoriales).
Bogotá: Grupo Académico Colombia Venezuela,
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de
Colombia, Universidad Central de Venezuela (UCV),
Convenio Andrés Bello, 2003. 447 págs.



En este nuevo libro del Grupo Académico Colombia-Venezuela se exponen los resultados de cinco proyectos binacionales. El primero es un estudio en profundidad de las imágenes y percepciones mutuas de colombianos y venezolanos. El segundo presenta un análisis histórico de la dinámica de conflicto y cooperación en la vecindad colombo-venezolana, que desde una perspectiva internacional, binacional y fronteriza ubica sus desarrollos más recientes en el período en que coincidieron en el poder los presidentes Hugo Chávez y Andrés Pastrana. El tercero muestra un balance de la situación económica de los dos países en los últimos años y sus efectos en la relación binacional. En el cuarto se hace una presentación de las posibilidades de asumir el ambiente y la frontera como ámbitos de articulación de los dos países en acciones binacionales y en negociaciones internacionales. El quinto es un primer acercamiento a la diversidad étnica y lingüística compartida por los dos países y a sus encrucijadas actuales. Este último está acompañado de una revisión bibliográfica específica que complementa el arqueo bibliográfico publicado por el Grupo Académico en su etapa anterior. Cada uno de los temas está acompañado de recomendaciones dirigidas a los gobernantes, funcionarios, empresarios, académicos, a la población y a la opinión de los dos países para que contribuyan al conocimiento mutuo y a la comprensión de la coyuntura crítica por la que atraviesan los dos países y sus relaciones bilaterales.

Ver claro en lo oscuro. El laberinto poético del civismo en Cuba

Teresa Díaz Canals.

La Habana: Centro Félix Varela, 2004. 109 págs.

Estos ensayos constituyen el resultado de una reflexión de diversos aspectos acerca de la cultura cívica en la Cuba actual. Uno de ellos fue escrito aproximadamente en el año 1995, en medio de una de las mayores crisis económicas que ha afectado a ese país en toda su historia. A partir de entonces, esta situación conllevó a la autora, a repasar de nuevo determinadas ideas que tenía dadas por inmutables sobre esa sociedad.

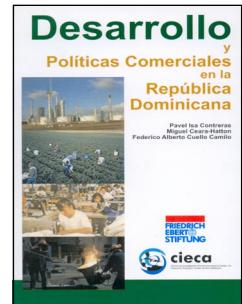
Ver claro en lo oscuro. El laberinto poético del civismo en Cuba, en gran parte tiene como antecedente lo estudiado en ocasión de la elaboración de un libro anterior, que incursiona en la moral de la primera mitad del siglo XIX cubano. En palabras de la autora, este volumen, no es continuación ni mucho menos del primero, pero sí desprendimiento. Allí expresaba que el pasado cubano está grávido de porvenir. Quizá sea este entonces un parto del otro. Al pensar en la relación entre cultura cívica y vida cotidiana en Cuba, en los momentos por los que atraviesa dicha relación, siempre desde el ámbito de la ética, se ve su sedimento allá, en ese siglo fundacional nuestro. Al menos para poder comprender la sociedad cubana un tanto mejor, es bueno examinar las raíces.



Desarrollo y Políticas Comerciales en la República Dominicana

Pável Isa-Contreras, Miguel Ceara-Hatton y Federico Cuello Camilo.

República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert Stiftung y Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), 2003. 150 págs.



La política comercial se refiere fundamentalmente al movimiento de bienes y servicios, y es el conjunto de prácticas destinadas a facilitar el comercio exterior del país, tanto en el ordenamiento institucional, en la implementación de acciones que permitan desarrollar la capacidad competitiva y en el logro de mayor acceso a otros mercados vía las negociaciones comerciales.

En los inicios de 2002, el gobierno dominicano dio un giro en sus objetivos y estrategias de negociaciones comerciales internacionales. Este cambio y los ulteriores desarrollos obligan a debatir nuevamente los vínculos entre estrategias de negociación, política comercial y desarrollo económico en la República Dominicana.

En este orden el Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) y la Fundación Friedrich Ebert (FES) acordaron la necesidad de profundizar el conocimiento y la reflexión sobre el tema, para contribuir a definir políticas públicas por medio de un debate abierto y plural del mismo y creando las condiciones para que los diversos sectores sociales puedan participar y exponer sus puntos de vista al respecto.

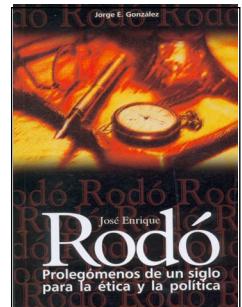
José Enrique Rodó. Prolegómenos de un siglo para la ética y la política

Jorge González Rodríguez.

La Habana: Centro Félix Varela, 2003. 166 págs.

El lector caribeño contemporáneo, salvo las excepciones lógicas que por profesión u ocupación se ven obligadas a conocerla, se encuentra muy poco familiarizado con la figura y la obra de José Enrique Rodó. La aparición de un texto en donde se aborde su obra y la importancia de la misma constituye de por sí una necesidad de primer orden en el empeño por alcanzar una cultura cada vez más sólida y universal. El libro, José Enrique Rodó. Prolegómenos de un siglo para la ética y la política, resulta un estudio

acucioso sobre la vida y obra de este importante intelectual uruguayo, realizado por el profesor Jorge Esteban González Rodríguez. El núcleo central del texto escrito por González formó parte de su tesis doctoral, a la que el autor le adicionó otras y modificó y pulió el contenido y la forma de ésta, con el fin de despojarlas de las exigencias académicas, necesarias en una disertación, pero tediosas para un lector no iniciado en esas lides. El resultado es un ensayo que le permitió a su autor alcanzar el Premio de Ética Elena Gil 2002 que anualmente otorga el Centro Félix Varela.



análisis político

Revista de Ciencias Políticas y Sociales

Editorial Universidad Católica de Quito - ISSN 0003-104X - Vol. 35(2)

JUSTICIA Y
CRÍMENES
CONTRA LA
HUMANIDAD

LAS GUERRAS
CIVILES
EN LA
GLOBALIZACIÓN

DEMOCRACIA
Y CONFLICTO
EN EL
ECUADOR

ESTADOS
UNIDOS:
¿POLEÍA
GLOBAL?

Editor: Juan C. Gómez
Editor adjunto: Juan
C. Gómez Hernández

Editor: Juan C. Gómez
Editor adjunto: Juan
C. Gómez Hernández

Editor: Juan C. Gómez
Editor adjunto: Juan
C. Gómez Hernández

Editor: Juan C. Gómez
Editor adjunto: Juan
C. Gómez Hernández



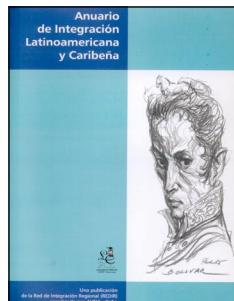


Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña

Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña.

2003, Carlos Oliva (org).

Red de Integración Regional de América Latina y el Caribe (REDIALC), La Habana. 265 págs.



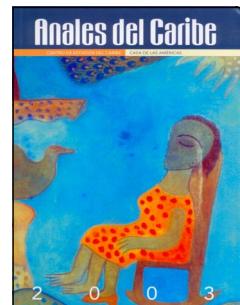
La presente edición del *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña* asume, en su estructura, una primera sección que contiene los macro resultados de los equipos de investigación de economía y política, brindando al lector un análisis pormenorizado de lo ocurrido en la región durante el año 2002. Seguidamente, una segunda sección, la cual contiene los resultados de investigación de los grupos de trabajo de cultura, educación y ciencia y tecnología, intenta sumergir al lector en un proceso de reflexión y debates en torno a temas tan amplios y complejos. Como tercera sección, se presentan dos trabajos de investigadores invitados, quienes han dedicado sus esfuerzos a aspectos de un tema tan interesante y polémico como las relaciones externas de América Latina y el Caribe. En la sección final, el lector puede encontrar diferentes documentos sobre temas de integración regional, así como tres reseñas de libros publicados por investigadores y colaboradores de REDIALC y de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Anales del Caribe

Anales del Caribe.

2003, Centro de Estudios del Caribe,

Casa de las Américas, La Habana. 247 págs.



El presente volumen de *Anales del Caribe* reúne las más representativas reflexiones y escrituras presentadas a dos magnos eventos auspiciados por la Casa de las Américas a través de su Centro de Estudios del Caribe. El primero, *Mitos en el Caribe*, que inaugurará, el escritor barbadense George Lamming y que clausurará, Rogelio Martínez Furé. El segundo, consagrado a rendir tributo precisamente a la memoria de dos grandes mitos de las letras en lengua española como lo son Dulce María Loynaz y Nicolás Guillén cuyos centenarios constituyeron una pauta para encontrar el puente más seguro entre dos figuras tutelares como lo fueron ambos.

En palabras de los editores, en este número se ha querido recoger la tradición de la inquietud, del pensamiento que nace de la oralidad más transparente, y de la acertada difusión de los más jóvenes, sobre todo de aquellos que quieran montar el barco de los esfuerzos, echando por la borda las cadenas, viejas o nuevas, para navegar por el mar más intensamente azul, como el caribeño.

Casa de las Américas

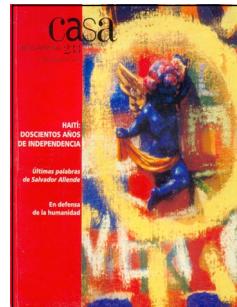
Casa de las Américas.

2003, Nº 233 octubre-diciembre 2003,

Casa de las Américas, La Habana. 200 págs.

Como parte del homenaje que la Casa de las Américas le rendirá durante 2004, (año que, curiosamente, coincide con el del centenario del nacimiento del escritor Alejo Carpentier), este número está dedicado a Haití. Entre varios artículos, se destacan “El General en Jefe al pueblo de Haití”, de Jean- Jacques Dessalines; “La economía de Haití: del impulso creador a la degradación” de Gérard Pierre-Charles; “Constituciones haitianas: ideología y cultura posrevolucionarias”, de Sybille Fischer; “Modernismo, modernidad y otredad: autoformación en el Haití del siglo XIX” de Michel Dash; “La Revolución Haitiana desde la perspectiva de la historia comparada de la América Latina” de Sergio Guerra Vilaboy. En la sección Declaraciones se presenta la Declaración “En defensa de la Humanidad”, surgida de un encuentro realizado en México en 2003, en el que participaron destacados intelectuales y activistas sociales de quince países.

Por último, se publica “Últimas palabras” un mensaje de Salvador Allende emitido por radio el 11 septiembre de 1973.



Cuadernos de Nuestra América

Cuadernos de Nuestra América.

2003, Vol. XVI, Nº 32, Centro de Estudios
sobre América, La Habana. 189 págs.

El Centro de Estudios sobre América celebra el XX Aniversario de la aparición del primer número de su revista. *Cuadernos de Nuestra América* nació en el segundo semestre de 1983 con el propósito de divulgar los resultados de la labor de investigación que el CEA desarrolla en los campos de las ciencias económica, sociológica y política, así como aquellos trabajos de colaboradores que se definen por la búsqueda, la reflexión y el análisis científico en torno a los complejos problemas del continente americano.

Después de dos décadas de iniciarse la publicación, y pese a las dificultades e insuficiencias propias de este tipo de empeño, la revista continúa siendo una contribución al conocimiento de la realidad americana y un alto compromiso bajo la imprescindible evocación del pensar y el hacer de José Martí.

Geopolítica, geoeconomía, hegemonía, seguridad, sistema interamericano, son los temas que ocupan el espacio mayor del presente número.



Revista de Ciencias Sociales

Revista de Ciencias Sociales.

2003, Nº 13, Universidad Nacional de Quilmes,
Buenos Aires. 267 págs.

Abre este número un trabajo de Noemí Girbal dedicado al examen de las ciencias sociales. Cómo y qué se mira y se trabaja en este gran campo de disciplinas —que contra la opinión de la Ilustración, el antirracionalismo postuló escindido del de las ciencias hoy llamadas «duras»— son las preguntas fundamentales que se formula, con referencia a la Argentina. Y lo cierra un texto de Juan López Chorne que aborda un tópico específico —e inquietante— de la agenda de seguridad internacional. Entre ambos, se instala la sempiterna política: Scott Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán se afanan por clasificar los regímenes políticos latinoamericanos, Mitchell Seligson trabaja sobre Ecuador, Suzeley Mathias sobre el Brasil, y Abal Medina y Suárez Cao sobre el sistema electoral argentino. La Sección Temática: «Crisis política y protesta social», incluye artículos de Gabriela Delamata y de Pérez, Armelino y Rossi (los tres, coautores), aborda también una problemática de índole primariamente política.



Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)

Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI).
2003, Año 46 N° 1, Instituto Brasileiro de Relaciones
Internacionales, Brasilia. 246 págs.



En esta oportunidad, la *RBPI* presenta un número dedicado a analizar la primera etapa del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Según los editores de la revista, en esos primeros meses —que fueron de transición—, el nuevo presidente orientó su política en base a los que fueron dos de sus fuertes argumentos de campaña: remediar el déficit social del país, y atenuar la vulnerabilidad externa del país. Para la política exterior brasilera, la victoria del Partido de los Trabajadores constituyó una intención de cambiar de “modelo” de inserción internacional.

En este número se analizan los elementos principales de esa transición hacia la nueva forma de inserción de Brasil en el mundo. Para ello, se parte de un balance de las relaciones internacionales del país durante la era Fernando Henrique Cardoso con el fin de identificar las orientaciones externas y sus resultados, y trabajar sobre los lineamientos externos del nuevo gobierno.

COLABORADORES



Luis Fernando Ayerbe é professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Coordenador do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD). Foi Visiting Scholar no David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University (1995-96) e no Centro de Estudios Internacionales e Interculturales da Universidad Autónoma de Barcelona (2001-02). Em 2000 foi premiado no Concurso de Bolsas Sênior CLACSO-ASDI, e em 2001 pelo concurso Casa de las Américas, na categoria Ensaio Histórico-Social. Este artigo desenvolve idéias apresentadas preliminarmente em Ayerbe (2003).

Dirección electrónica: ayerbelf@horizon.com.br

Miguel Ceara-Hatton, economista dominicano. Actualmente coordina la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la República Dominicana. Fue asesor del Canciller de la República en materia de política comercial (2001-2002), Director del área de economía de la Asociación de Estados del Caribe (1996-2001), y Director del Centro de Investigación Económica para el Caribe (1991-1996). Es miembro de la Academia de Ciencias de la República Dominicana, ha sido profesor del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), y conferencista invitado en numerosas universidades. También ha sido consultor, ha publicado seis libros así como numerosos estudios y artículos en revistas especializadas sobre economía dominicana y del Caribe, y sobre temas internacionales. Obtuvo la Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México, y su Maestría en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México.

Dirección electrónica: pavel.isa@aster.com.do

Pável Isa-Contreras, obtuvo el título de Doctor en Economía en la Universidad de Massachussets en Amherst (2003), y el de Master en Política Económica en la Universidad Nacional (UNA) en Costa Rica (1994).

Cursó un Posgrado en Relaciones Internacionales en FLACSO-Rep. Dominicana (1989), y obtuvo su licenciatura en Economía en la Universidad INTEC de Santo Domingo (1988). Fue investigador en el CIECA en Santo Domingo, y actualmente es su Presidente. También fue Coordinador de la Subsede del Caribe y Director de Investigaciones de CRIES. Ha sido docente de economía en el INTEC, en UMass-Amherst, en FLACSO, y en la UCA-Nicaragua.

Tiene investigaciones y trabajos publicados en las áreas de comercio internacional y política comercial, desarrollo y crecimiento económico. Actualmente se desempeña como asesor económico para la Secretaría de Estado de Finanzas en la Rep. Dominicana.

Dirección electrónica: pavel.isa@aster.com.do

Armando Fernández Soriano, historiador, sociólogo y ecologista cubano, ha trabajado diversos problemas de las sociedades caribeñas, fundamentalmente relacionados con los procesos migratorios y la interacción sociedad y medio ambiente en el área del Gran Caribe. Actualmente dirige el Anuario *ILÉ* sobre Ecología Cultura y Sociedad. Coordina además el Programa de Caribe Insular de CRIES y el Seminario de Ecología Política de América Latina y el Caribe. Artículos suyos han aparecido en revistas especializadas de América Latina y el Caribe, Europa y Estados Unidos.

Dirección electrónica: ipori@cubarte.cult.cu

Daniel Matul, poeta y escritor guatemalteco. Licenciado en Relaciones Internacionales con mención en política internacional, por la Universidad Nacional (Costa Rica) y Master en Administración de Negocios por la Universidad de Costa Rica. Es profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica e investigador en la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM).

Dirección electrónica: fronteras@funpadem.com

Andrés Serbin, doctor en Ciencias Políticas (UCV). Profesor titular (®) de la UCV e Investigador Emérito del CONICYT de Venezuela. Ha sido Profesor e Investigador invitado en diversas universidades de América Latina y el Caribe, EE.UU., Francia y el Reino Unido y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y del SELA. Es Presidente de CRIES y de INVESP y actualmente dirige el Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE).

Dirección electrónica: sanrafaelsrl@fibertel.com.ar

Gary Prevost is a professor of political science at St. John's University and the College of Saint Benedict in Collegeville, Minnesota. He is the author of numerous books and articles on Latin American and Spanish politics. The books include Politics in Latin America- The Power Game (co-authored with Harry Vanden), Neo-liberalism and Neo- PanAmericanism- The View from Latin America (co-edited with Carlos Oliva), Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua (co-authored with Vanden), Cuba- A Different America (co-edited with Wilber Chaffee), and Politics and Change in Latin America (co-edited with Tom Lancaster). His research on political and social movements has been published in journals in Europe, Latin America, and the United States. He has received numerous fellowships and awards including a Fulbright Central American Republics research grant.

Dirección electrónica: gprevost@csbsju.edu

Robert Weber is an Associate Professor of political science at Saint John's University, Collegeville, Minnesota. He received his Ph.D. in 1976 from the University of Rochester, Rochester, New York and has taught classes in American politics at Saint John's since 1968. He served as a congressional fellow in 1977-78 in Washington, D.C., working for Congressman John Breckinridge and Senator Lee Metcalf. His publications include several articles on Congress and numerous book reviews on different facets of American politics.

Dirección electrónica: sreinert@csbsju.edu

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE PENSAMIENTO PROPIO PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

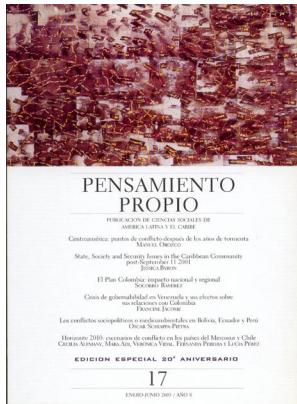
- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências biográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



¡No lo piense más! ¡Piense con PENSAMIENTO PROPIO!

PENSAMIENTO PROPIO,
publicación semestral trilingüe
de la Coordinadora Regional de In-
vestigaciones Económicas y Sociales
(CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO
Apartado interno 82, Suc. 10. Recoleta
(1410) Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4812-7458
info@cries.org - www.cries.org



SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

INCLUYENDO GASTOS DE ENVÍO:

Centroamérica, México y el Caribe

US\$ 30

EE.UU., Canadá y América del Sur US\$ 31

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIELO A
CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación

Nueva

A partir de _____

Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de sesenta instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

CRIES - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (*Regional Economic and Social Research Coordinator*) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean. CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than sixty national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 60 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

WWW.CRIES.ORG

Apartado interno 82, Suc. 10.
Recoleta (1410) Buenos Aires, Argentina
e-mail: info@cries.org

