

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina DIETMAR DIRMOSER

Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec: Una contribución a la gobernabilidad democrática en la región RAMIRO ORIAS ARREDONDO

Las relaciones sociedad civil-sector defensa y su importancia en el proceso de construcción de paz: El caso de Nicaragua MANUELA AGUILAR

Relaciones peligrosas Carlos March

Prevenção de conflitos e *Nation-Building*: A dimensão *soft* do poder estadunidense Luis Fernando Ayerbe

21

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

21

ENERO-JUNIO 2005 / AÑO 10



Editorial CRIES

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2005 / AÑO 10

Director: Andrés Serbin

Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri

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

Rafael Colmenares ECOFONDO - 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

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

(CIECA), República Dominicana

Esta publicación se realiza con el generoso aporte de IDRC Canadá, CORDAID y Fundación Ford

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 Oficina Venezuela - Quinta Mirri, Calle del Parral, Urbanización La Tahona, Municipio el Atillo, Caracas, Venezuela, Teléfono: (58 212) 941-5965

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
(IICE-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 (IEPADES)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien 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)
Latin American - Caribbean Centre (LACC — University of the West Indies,
Mona)
Six Athur Lawis Institute of Carible and Economic Studies

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 Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA

- Universidad de Guadalajara) Foro de Apovo 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) Institute of International Relations, University of the West Indies

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

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, Cuba
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana, Cuba
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina
Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Brasil
Centro de Investigaciones de la Economia Mundial (CIEM), Cuba
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Cuba
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael, Argentina
Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)
Foro Social para la Transparencia, Argentina
FUNSAL PRODESE, El Salvador
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala *

Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), Cuba Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la UNESP, UNICAMP y

Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP, Brasil

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

FFSCOL

Alfredo Guerra-Borges

Instituto de Investigaciones Económicas.

Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Gruael

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 Soio

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

Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina / 9 DIETMAR DIRMOSER

Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec: Una contribución a la gobernabilidad democrática en la región / 31
RAMIRO ORIAS ARREDONDO

Las relaciones sociedad civil-sector defensa y su importancia en el proceso de construcción de paz: El caso de Nicaragua / 55 Manuela Aguilar

DEBATE / DEBATE

Relaciones peligrosas / 71 Carlos March

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Prevenção de conflitos e *Nation-Building*: A dimensão *soft* do poder estadunidense / 87 Luis Fernando Ayerbe

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

Foros Virtuales: La Agenda Hemisférica / 121 La Sociedad Civil y las Cumbres de las Américas

RESEÑAS / BOOK REVIEW

América Latina a inicios del siglo XXI: Perspectivas económicas, sociales y políticas / 157 EDUARDO KUGELMAS

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 165

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 171

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 177

NORMATIVAS / NORMATIVES / 179

En portada / Cover: Fragmento de Leopoldo Maler (Buenos Aires, Argentina, 1937). Título: "Primer Testimonio", 1994. Máquinas de escribir, gas propano, sillas, mesas.

Mensaje del Director



Apreciad@s amig@s:

Después de más de dos décadas de restablecimiento y consolidación de las democracias en América Latina y el Caribe, las crisis de gobernabilidad, las debilidades y falencias institucionales y el crecientemente abigarrado cuadro de actores nuevos y tradicionales, amenazan su sostenibilidad y continuidad. Numerosos estudios y encuestas revelan que las sociedades latinoamericanas tienden cada vez menos a creer en su capacidad como sistema, de proveer a la mayoría de sus habitantes de una calidad de vida mínima y digna, y de evitar la profundización de los abismos existentes entre una reducida concentración de la riqueza en algunos sectores y una amplia ciudadanía excluida y empobrecida. Con frecuencia, en las reuniones de las redes y organizaciones de la sociedad civil en toda la región, se reitera, en este contexto, no sólo el problema de estas dificultades y desafíos por los que atraviesa la democracia en nuestras latitudes, sino, en particular, la complejidad de las relaciones (generalmente teñidas de suspicacia y mutua desconfianza) entre los actores políticos tradicionales —los partidos políticos— y las organizaciones ciudadanas, no obstante constituir ambos sectores, junto con una institucionalidad sólida, los pilares de una democracia vigorosa y efectiva. Desde la perspectiva de esta problemática, y del debate consiguiente, el presente número de la revista aborda algunos de los nodos problemáticos, tanto de los sistemas democráticos de nuestra región, como de las relaciones entre partidos políticos, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, para culminar con un riguroso estudio sobre los think tanks en la formulación de políticas en EEUU.

En este sentido, el presente número se inicia con un artículo de Dietmar Dirmoser, sobre la democracia sin demócratas que se desarrolla en América Latina, con el cual se abre la sección de Investigación y Análisis, para continuar con las contribuciones de Ramiro Orias Arredondo sobre el "Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec", como una contribución a la gobernabilidad democrática de la región, y de Manuela Aguilar sobre "Las relaciones sociedad civil-sector defensa y su importancia en el proceso de construcción de paz", en el caso de Nicaragua. Estos aportes al debate sobre la democracia y el rol de la sociedad civil se cierran con la sección **Debate** donde incorporamos, como corolario, un provocativo ensayo de Carlos March titulado "Relaciones peligrosas" y que refiere específicamente a las relaciones entre partidos políticos y sociedad civil, a partir de la experiencia de la crisis argentina. A continuación, retomamos la sección de Investigación y Análisis, con un detallado estudio de Luis Fernando Ayerbe, sobre "Prevención de conflictos y Nation-Building: la dimensión soft del poder estadounidense" que, junto con la contribución antes mencionada de Manuela Aguilar no sólo nos ayudan a comprender algunos aspectos del dificultoso tránsito de nuestras democracias, sino también algunos rasgos relevantes de la problemática del rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Finalmente en la sección **Documentos** se presentan las conclusiones de ocho foros de deliberación virtual realizados durante cinco semanas, y moderados por organizaciones de la sociedad civil, entre ellas CRIES. Como es habitual, el presente número se cierra con una reseña sobre un importante volumen colectivo que enfoca los problemas de América Latina a inicios del siglo XXI y las secciones de Pulso Bibliográfico y de Revista de Revistas.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina*

Dietmar Dirmoser

Conflictos internos, inestabilidad política y un autoritarismo creciente caracterizan la situación de muchos países latinoamericanos. A poco más de dos décadas del inicio de la ola de democratización en la parte meridional del continente, una cantidad considerable de las democracias de la región se encuentra en dificultades. No logran resolver sus desavenencias internas porque los ciudadanos están cada vez menos dispuestos a resignarse a la mala administración, la corrupción, la vulneración de normas democráticas, la creciente desigualdad en la distribución y las desmedidas tensiones de una crisis económica

 * Artículo aparecido en alemán en Internationale Politik und Gesellschaft, Nº 2, 2005.

PENSAMIENTO PROPIO 21

permanente. En muchos lugares se escucha nuevamente un clamor por autocráticas soluciones de fuerza y algunos observadores previenen contra el peligro de una «regresión autoritaria». El caso es que la hasta hace muy poco glorificada «capacidad de aguante y resistencia a las crisis» de las democracias latinoamericanas no duró mucho: la democracia en la región está golpeada, sus instituciones centrales se encuentran erosionadas y con frecuencia sirven únicamente de fachadas.

En todas partes el Ejecutivo amplía su poder y busca reducir la influencia del Parlamento, eliminar los controles independientes y sustraerse a la supervisión de la Justicia. Para tales propósitos resulta sumamente útil la posición tradicionalmente fuerte del Presidente en las constituciones latinoamericanas. En los casos extremos se establecen regímenes personalistas con estructuras de mando verticales, donde grupos de afectos al Gobierno se ayudan entre sí a escalar posiciones hasta usurpar los controles de todo el tejido institucional, y especialmente de las instituciones estratégicas del poder como el Ejército, la Policía y las autoridades electorales. Además, algunos gobernantes latinoamericanos ya no consideran normal retirarse cuando finaliza su mandato. En los últimos años varios mandatarios en funciones lograron derogar prohibiciones constitucionales que impedían su reelección. Un diputado de la tolda del presidente venezolano Hugo Chávez pidió incluso la presidencia vitalicia para su jefe y que ésta quedara amparada por la Constitución. Alberto Fujimori trató de impulsar un proyecto similar cuando era presidente del Perú.

Los fenómenos mencionados acentuaron una tendencia altamente notoria al debilitamiento de la democracia y, consecuentemente, al fortalecimiento de rasgos autoritarios del sistema político en América Latina. Los prototipos de las nuevas formas de gobierno, a veces calificadas de «híbridas», provienen de los años 90 y se vinculan con los nombres de Fujimori y Menem. El peruano Alberto Fujimori, presidente desde 1990 hasta 2000, responde por un autoritarismo personalista legitimado a través de elecciones; el argentino Carlos Saúl Menem, presidente de 1989 a 1999, por la colonización de las instituciones a través del Ejecutivo. Ambos modelos están encontrando cada vez más imitadores, ya sea discreta o abiertamente, entre México, Centroamérica y Tierra del Fuego.

Pero de ningún modo se puede decir que las instituciones democráticas hayan sido socavadas únicamente por los gobernantes. En todo el espectro de actores sociales y políticos se encuentran inclinaciones autoritarias y conductas antidemocráticas: camarillas de latifundistas que mantienen escuadrones de la muerte, redes clientelistas de carteles de la droga y logias militares con poder discrecional de veto son ciertamente formas extremas (aunque para nada raras) de enclaves antidemocráticos, lo mismo que grupos económicos y financieros poderosos que en esferas reservadas hacen y permiten que se haga exactamente lo que les conviene. En el otro extremo del espectro social se descubren igualmente fenómenos incompatibles con relaciones democráticas. En muchas partes hay fuerzas antisistema en marcha. Desempeñan un importante papel en movimientos sociales e influyen en la dinámica del conflicto político. Al igual que las logias militares y los carteles de la droga, estos grupos tienen sólo una relación táctica con la democracia y están dispuestos a hacer caso omiso de las normas y reglas del juego si no les sirven para sus fines. Ejemplos prominentes son el Movimiento al Socialismo (MAS) y el movimiento aymará dirigido por Felipe Quispe en Bolivia; los grupos radicales del entorno de la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (Conaie); sectores de las organizaciones de desocupados denominados «piqueteros» en Argentina; y partes del Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) en Brasil.

Ciertamente, no es un indicador de fortaleza de la democracia latinoamericana el que ésta no haya podido integrar y tratar los problemas y demandas que hacen surgir a tales grupos. Y precisamente porque no pudo, en muchos lugares el enfrentamiento político se ha traslado al ámbito extraparlamentario, donde la mayoría de las veces, ni la forma como los actores entienden la política, ni los métodos que usan, son democráticos. Cuando actores antisistema logran tomar la dirección política de movimientos de protesta, atacan frontalmente las instituciones democráticas, no vacilan en derrocar gobiernos (como la administración de Jamil Mahuad en Ecuador en el año 2000, Fernando de la Rúa en Argentina en 2001, y Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia en 2003), y provocan escaladas de conflictos sin que les importe que éstos salgan de control. Sin embargo, algunos autores consideran que estos acontecimientos indican una promesa para el futuro. Aníbal Quijano, por ejemplo, ve en las iniciativas políticas radicales extra-

parlamentarias «nuevos sujetos sociales» que producirán una nueva y mejor forma de democracia.¹

Otra dimensión de la tendencia al socavamiento de la democracia está en que las mismas inclinaciones autoritarias de los actores políticos están presentes en los puntos de vista y sentimientos de la población en general. Según resultados de la encuesta continental del Latinobarómetro de 2004, en 9 de los 17 países investigados, menos de la mitad de los encuestados cree que la democracia sea la mejor forma de gobierno. En 8 países el respaldo al régimen democrático se ha reducido claramente, o a veces dramáticamente, desde 1996. En 11 casos sólo del 30% al 50% de la población esperaba que las elecciones trajeran algún cambio. A esto se añade que entre el 48% y el 69% de la población estaba dispuesta a tolerar restricciones de las libertades civiles a cambio de un poco más de orden y seguridad. Hacia donde quiera que se mire, sea a las dirigencias políticas, a los actores sociales y políticos organizados, a los movimientos sociales y políticos o a los electores, se aprecia un aumento de la disposición a apartarse de principios democráticos fundamentales. Según la clasificación de Freedom House para 2004, todos los países latinoamericanos (salvo Cuba, Haití y Antigua y Barbuda) entran en la categoría de democracias (electoral democracies). Pero si se mantiene la tendencia actual, dentro de poco podría tratarse de democracias sin demócratas.

La erosión de la democracia ha avanzado más en unos países que en otros. La transformación ocurre paulatinamente, generalmente sin acontecimientos notables que causen rupturas o que atraigan atención. No se derogan constituciones, sólo se reforman; no se violan leyes, sólo se adaptan a determinados intereses. Cuando los militares están involucrados, es sólo discretamente, en segundo plano, pues tanto los golpes como los gobiernos militares se topan con un rechazo unánime: excepto en Paraguay, en general una gran mayoría de los latinoamericanos está en contra de los regímenes castrenses. En qué medida y en cuáles países la degradación de la democracia está tan avanzada que es posible hablar de un nuevo tipo de régimen, es motivo de intensa controversia, pues se trata de una cuestión de definiciones —una cuestión, sin embargo, de considerable significado para las relaciones internacionales, ya que muchos acuerdos multilaterales y programas bilaterales contienen una diversidad de cláusulas y condicionalidades democráticas.

Nuevos conocimientos en la investigación de la democracia

Desde hace ya algunos años, los expertos en sondeos de opinión pública y los investigadores dedicados al tema de la democracia se muestran alarmados por las tendencias negativas en los sistemas democráticos. La misma fundación Freedom House, cuya definición de democracia no podría ser más modesta (se cataloga como *electoral democracy* a todo país donde la dirección política sea elegida en elecciones generales, libres y periódicas, en el sentido más amplio de estos términos), en su informe del 2005 colocó un signo de interrogación a lado de nueve países de Latinoamérica y el Caribe donde las libertades políticas y los derechos civiles están restringidos, aunque sin negarles el estatus de democracias. Estos países son, en el continente, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay, en el istmo centroamericano Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como Trinidad y Tobago en el Caribe.

Claramente más sensibles a las nuevas tendencias autoritarias —y más críticos ante ellas— se han mostrado últimamente los exponentes de la investigación de la transición y consolidación democráticas, en especial los del círculo alrededor del *Journal of Democracy*, determinantes desde el punto de vista politológico y en el campo del asesoramiento político. Estos analistas han puesto en circulación una variedad de términos que remiten todos a la pérdida de calidad o de esencia de la democracia, entre ellos: semidemocracia, democracia defectuosa, democracia virtual, pseudodemocracia, democracia oligárquica, democracia no liberal, semiautoritarismo, autoritarismo blando, régimen híbrido. La palma se la lleva Charles King con la denominación «democracia Potemkin».²

Otra señal de una creciente concientización del problema entre los analistas (aunque no necesariamente de una comprensión más profunda de los acontecimientos actuales) es el uso proliferado de la denominación «neopopulismo» para regímenes que hacen caso omiso de reglas y normas, que organizan militancias clientelistas, o que son dirigidos por líderes caudillistas. Sin embargo, la categoría histórica «populismo» pierde todo sentido cuando se la reduce a uno o dos rasgos sobresalientes y se la proyecta a contextos totalmente diferentes, lo que permitió, entre otras cosas, darle el contradictorio nombre de «populismo neoliberal» al programa de ajuste estructural de Alberto Fujimori en los años 90.3

Los esfuerzos por conceptualizar la tendencia al socavamiento de la democracia representan, en el caso de los estudiosos de la transición y la consolidación, una notable revisión de posiciones previas, pues hasta hace muy poco se pensaba en el regreso a la democracia tras los regímenes militares instalados en Latinoamérica en los años 70 como un proceso indetenible e irreversible. Se le entendía como parte de una evolución global en cuyo transcurso se superaría finalmente el autoritarismo en el ámbito mundial. Samuel Huntington expresó tal idea con la imagen de las «olas de democratización», rompiendo una vez más todos los récords en citas. 4 La «ola» alcanzó el sur de Europa (Grecia, Portugal, España) en los años 70, envolvió a Latinoamérica a finales de esa década y arrastró a toda Europa Oriental tras la caída del régimen comunista. Algunos autores llegan a hablar incluso de principios históricos o de leves de la naturaleza que impulsan la transición. Y un argumento importante es que la transición a la democracia no se deja detener por crisis económicas graves. Entretanto, las dudas ineludibles sobre el paradigma de la transición obligan a los encargados de la política exterior a revisar sus conceptos, y a las ONGs a revisar sus programas de cooperación, desarrollados ambos principalmente en Estados Unidos a partir de los años 80, en estrecha vinculación con la euforia de la «transitología» (véase, p. ej., la «revolución democrática» de Ronald Reagan y las «democracias liberales de mercado» de Bill Clinton).

Mientras los «transitólogos» y los partidarios de las tesis neopopulistas muchas veces buscan abordar los nuevos problemas tan sólo mediante la creatividad terminológica, el sociólogo argentino Guillermo O´Donnell ha presentado una concepción más diferenciada utilizando la expresión «democracia delegativa»⁵ (sus trabajos preliminares se remontan a diez años atrás). Entre sus principales elementos se cuentan que en las democracias delegativas gobierna a su arbitrio el ganador de las elecciones -en general competitivas-, sin preocuparse por promesas electorales o programas de gobierno, y limitado tan solo por las relaciones de poder reales (no institucionalizadas). Los regímenes delegativos se apoyan en movimientos y y grupos de adeptos y se presentan como encarnación extra-partidista de los intereses de la nación, con la misión de «curar» al país y «salvarlo» de las consecuencias caóticas de la dispersión de intereses particulares. Por otra parte, tienden a apelar directamente «al pueblo», a pasar por alto intereses organizados o instituciones, y a no rendir cuentas ante nadie, lo que, por las confrontaciones y conflictos que origina, obliga al mismo tiempo a violar principios y a eludir o ignorar las instancias de control y contrapesos de la democracia o a corromper las instituciones. En pocas palabras: los regímenes delegativos apuntan a la neutralización o destrucción de las redes que garantizan la «responsabilidad horizontal» del Ejecutivo. O Donnell subraya que tales regímenes ciertamente parecen democracias, pero contribuyen más al debilitamiento que al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas.

Junto con otros investigadores, O'Donnell participó en forma determinante en la más extensa y profunda investigación de la situación de la democracia en Latinoamérica que se haya realizado hasta el presente, y cuyos resultados fueron publicados por el PNUD en 2004.6 En el transcurso de varios años, un equipo del PNUD dirigido por el ex-canciller argentino Dante Caputo, conjuntamente con renombrados científicos, construyeron una estructura teórica; a continuación recogieron puntos de vista y perfiles de opinión en 18 países de la región, a través de casi 19.000 encuestas además de 230 entrevistas de fondo con altos funcionarios políticos (entre ellos casi todos los presidentes en funciones y muchos ex-mandatarios). Conjuntamente con varios volúmenes de datos y compendios de discusión, el informe final del proyecto ofrece una mina de datos e hipótesis explicativas. Se trata de un material que constituye un insumo imprescindible (aunque hasta ahora demasiado poco aprovechado) para todos los que están comprometidos con el fomento y la difusión de la democracia, y destaca tanto por su calidad conceptual, como por el grado de diferenciación y el alcance de las interpretaciones. El proyecto sobre la democracia del PNUD comparte también la preocupación general por el estado de la democracia latinoamericana, teme por su estabilidad, ve como limitadas las posibilidades de salvaguardia de los derechos políticos, ciudadanos y sociales, y registra una tendencia a un aumento de la tolerancia frente a conductas autoritarias.

Particularidades y transformaciones de la democracia latinoamericana

El fundamento teórico de las constataciones sobre la situación de la democracia latinoamericana presentadas en las dos secciones anteriores de los procesos.

ciuda de su a los « entre últim para l políti

En Estados democráticos, el fin supremo es la orientación al interés común. El orden institucional y el proceso de formación de la voluntad deben estructurarse en forma tal que fomenten el logro de tal fin. En los sistemas políticos de Latinoamérica, las prácticas clientelistas tienen, sin embargo, una influencia considerable, y la consecuencia es que con frecuencia los intereses de los grupos o de particulares tienen más peso que el bien común. Mientras las democracias que funcionan son universalistas, los sistemas políticos latinoamericanos, que se autocalifican como democráticos en sus respectivas constituciones, desde la Independencia nunca han dejado de ser particularistas.

es un concepto normativo de democracia. Este permite detallar con relativa precisión cuáles funciones debe cumplir un sistema político y cuáles estructuras debe construir para tener la capacidad de funcionar como una democracia. Lo primero que salta a la vista partiendo de tal enfoque son las diferencias entre la realidad y el modelo, algo que muy bien puede ayudar a reconocer problemas y a desarrollar planteamientos para superarlos (además, ninguna concepción teórica de la democracia puede prescindir de elementos normativos, pues la decisión a favor o en contra de la democracia se basa en valores que no se pueden deducir teóricamente). Sin embargo, las concepciones normativas tienen dificultades si se trata de explicar por qué los sistemas políticos realmente existentes funcionan como lo hacen, y qué es lo que determina su lógica de desarrollo. Para lograr tales explicaciones puede resultar conveniente basarse en enfoques que analizan el desarrollo político y económico, y sus complejas interrelaciones, desde una perspectiva histórica, es decir, dirigidos a la comprensión

El clientelismo significa básicamente que la integración de los ciudadanos en el sistema político ocurre sobre todo a través de redes de subordinación a grupos de poder e intereses, los que «retribuyen» a los «clientes» mediante el reparto de recursos y servicios. La relación entre patrono y clientes es un trueque del que dependen más estos últimos –en vista de la escasez y el difícil acceso a recursos necesarios para la supervivencia—, y que marca el proceder de ambas partes. El político procura apropiarse de los recursos que debe aportar al trueque (por lo que hay una estrecha relación entre clientelismo y corrupción), mientras la clientela «paga» con respaldo (político).

En ambos bandos dominan intereses particulares que pueden ser opuestos al bien común. La experiencia histórica les ha enseñado a los estratos sociales más bajos que el trueque clientelista es una vía más segura y rápida de resolver un problema que reclamar algún derecho o confiar en la igualdad ante la Ley. Un amigo o conocido en un cargo influyente acostumbra ser indispensable, no sólo para progresar en la vida, sino muchas veces incluso para conseguir una cama en un hospital o un trabajo o un cupo en la escuela para los niños. Precisamente los grupos de menores ingresos son los que más dependen de tales mecanismos, pues de otro modo no serían tomados en cuenta en la distribución de bienes y servicios públicos que sólo alcanzan para una parte de la población.

Por largos trechos del siglo pasado el particularismo clientelista marcó el modus operandi de los partidos políticos, y es la clave para entender su crisis actual. Justamente las organizaciones más grandes y modernas desarrollaron una verdadera maestría de conciliar bajo su ala distintos grupos clientelistas. Mientras más heterogéneo el conglomerado de grupos de adeptos, más heterogénea e inconsistente fue también la política estatal. En tanto los partidos sólo puedan concebir la relación con su partidarios siguiendo el patrón del favorecimiento de intereses particulares heterogéneos, seguirán cumpliendo en forma insuficiente una de las principales funciones de los partidos, la agregación de intereses. En su mayoría los partidos políticos latinoamericanos nunca fueron más que coaliciones de intereses grupales y parciales, muchas veces carentes de ideología e incapaces de desarrollar un programa propio, y por lo general no lograron elaborar proyectos políticos que atendieran de manera coherente a los problemas de su país, los retos internacionales, y los intereses específicos de sus partidarios.

Tampoco había nada que los obligara a hacerlo. En la etapa del desarrollo hacia adentro o de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el comienzo de los años 80, el Estado proteccionista dispuso de un gran arsenal de instrumentos y recursos para atender a intereses particulares. Entre ellos se cuentan el poder discrecional en intervenciones estatales, la adjudicación de pedidos de compras públicas, así como la creación de puestos de trabajo en el sector público, el cual creció considerablemente en todas partes.

El modelo del desarrollo hacia adentro, dirigido por un Estado desarrollista fuerte y asegurado a través de coaliciones distributivas particularistas, topó con sus límites en una cantidad creciente de países en las décadas de los 60 y 70, debido a las dificultades económicas en aumento y a los igualmente crecientes conflictos sociales con los excluidos. Tras el triunfo de la revolución cubana la izquierda radical, que a diferencia de los otros partidos no pensaba en categorías particularistas y que estaba plenamente en condiciones de desarrollar proyectos políticos para naciones enteras, se convirtió en un peligro cada vez mayor para los grupos de poder tradicionales. En casi todos los países latinoamericanos y centroamericanos, militares de derecha tomaron el poder, clausuraron las instituciones democráticas y cancelaron las libertades democráticas.

La retirada de los militares, quienes no pudieron alcanzar ninguna de sus elevadas metas de desarrollo, dió inicio a la redemocratización en todo el continente a comienzo de los años 80. Sin embargo, las nuevas democracias tuvieron que enfrentarse con problemas de dimensiones desconocidas y de una intensidad nunca antes experimentada. La crisis de la deuda, hiperinflación y el peligro de una bancarrota del Estado obligaron a países debilitados con gobiernos desorientados a implementar políticas neoliberales de saneamiento siguiendo las «recetas» del denominado «consenso de Washington». Los años 80 entraron a los libros de historia como «la década perdida», y los 90 como «media década perdida» (Cepal), pues la neoliberalización del continente, su integración agresiva en el mercado mundial, y su acoplamiento consecuente a tendencias globalizadoras, tuvieron, desde la perspectiva actual, un efecto auténticamente catastrófico para las clases bajas y medias, e hicieron retroceder el desarrollo económico y tecnológico.

En lo que respecta a los mecanismos de la representación de intereses, el clientelismo particularista fue derogado en primera instancia por los militares. Después de la redemocratización, la hiperinflación y las condiciones impuestas por las instituciones financieras multilaterales, las cuales supervisaban las medidas de ajuste estructural, no les dejaron espacio a los gobiernos para seguir con las prácticas clientelistas de satisfacer intereses particulares. El consenso social en cuanto a que los costos del saneamiento eran inevitables y no podían atribuirse a los gobiernos respectivos, se mantuvo por un tiempo asombrosamente

largo. Finalmente el levantamiento popular en Caracas (el Caracazo) en 1989, así como algunos episodios en otros países, marcaron el comienzo de una nueva época. A partir de entonces los perdedores de las reformas de muchos sectores comenzaron a reclamar los dividendos prometidos o que al menos se restableciera su situación anterior. En sus acciones se orientaban al comprobado modelo de la representación e imposición particularista de intereses. Sin embargo, desde la ocupación militar la política y como consecuencia de las reformas liberales se habían producido dos cambios fundamentales.

Por una parte, los cambios estructurales económicos a raíz de los «paquetes de ajuste» y la internacionalización forzosa de los mercados nacionales transformaron radicalmente todo el espectro de actores sociales y políticos. Durante la etapa de la ISI existían –de manera marcada en los regímenes populistas clásicos- redes diferenciadas de negociación y solución de conflictos entre el Gobierno y la población, de las cuales formaban parte los sindicatos, las federaciones profesionales, las organizaciones campesinas, así como otras asociaciones de diversas clases. Poco queda hoy en día de esas redes. Muchos sindicatos perdieron sus militancias debido a la precarización e informalización de partes fundamentales de la economía; las asociaciones de empleadores vieron cómo su poder e influencia pasaba a manos de empresas transnacionales que a raíz de la política de privatizaciones conquistaron posiciones claves, y así sucesivamente. Por causa del debilitamiento, y parcialmente también de la disolución, de las estructuras organizativas de la representación de intereses ya no se cumplen más algunas importantes funciones de mediación. Por consiguiente los gobiernos se encuentran cada vez más "desprotegidos" frente a poblaciones que, tras las reformas neoliberales, están aún más fragmentadas que antes.

Por otra parte, hoy en día el Estado, que es el destinatario de los reclamos de los grupos de interés y al cual se dirigen demandas y proyectan expectativas, es también muy diferente del Estado de la ISI: abjuró de prácticas intervencionistas, redujo radicalmente su aparato administrativo lo mismo que su oferta de servicios, y privatizó considerablemente los sectores productivos estatales. Pero de ese modo se deshizo también de los instrumentos para atender intereses particulares. Por lo tanto, está obligado a remitir clientes potenciales al mercado, donde tiene poca influencia y donde los intereses particulares

deben procurarse por sí mismos lo que antes le pedían al Estado, y con frecuencia recibían.

Sin embargo, lo anterior no significa que la gente haya dejado de esperar que el Estado resuelva sus problemas, así como tampoco que haya comenzado a subordinar sus intereses particulares a un bien común de alguna índole, ni que los actores políticos hayan renunciado últimamente a las ofertas clientelistas. Una consecuencia importante es que las expectativas y las promesas no se cumplen, lo que a su vez ocasiona que las redes de relaciones clientelistas se disuelvan por la desconfianza y la desilusión.

Sobre todo los partidos políticos tradicionales de América Latina, pero también los sindicatos y otras asociaciones, están experimentando las consecuencias. Lazos partidistas de larga data se han disuelto, la identificación con los partidos ha disminuido drásticamente, circuitos políticos tradicionales han desaparecido. Los magros logros de los partidos durante sus períodos de gobierno y su desdén por los intereses específicos de su clientela han desatado en la opinión pública una agresividad considerable contra los partidos y los políticos como tales. El nuevo tipo de elector es antipolítico. Está deseoso de castigar a los actores políticos que administran el poder porque los resultados políticos están cada vez más lejos de las necesidades y expectativas de la población, y especialmente de las mayorías pobres. Al mismo tiempo aumenta la disposición a ayudar a llegar al poder a fenómenos mediáticos o proyectos políticos posmodernos del tipo delegativo.

En los años 80 los sistemas partidistas latinoamericanos habían alcanzado un grado de institucionalización notable, pero la transformación radical del modelo económico volvió obsoleto el sistema de mediación basado en la representación particularista de intereses, hasta entonces usado en todas partes, y desencadenó un proceso de descomposición del sistema de partidos. Las organizaciones políticas que trataron de seguir adelante como si nada hubiera ocurrido e instalar una suerte de clientelismo sin retribución (para los clientes) desaparecieron rápidamente de la escena política. Incluso dos partidos de masas de larga tradición, como el Partido Aprista peruano y Acción Democrática en Venezuela se vieron diezmados y marginados.

Hasta el presente los partidos tradicionales no han podido encontrar ninguna salida a la crisis. Sin embargo, quien no quiera conformarse con los defectos de las democracias latinoamericanas tiene que poner en los primeros lugares de la agenda la creación de instancias de representación de intereses institucionalizadas y medianamente sólidas. Y, ciertamente, el modelo para tales innovaciones institucionales no puede ser el particularismo clientelista.

Crisis de representación y tendencias autoritarias: Desafíos para gobiernos de izquierda

Tras casi tres décadas de reformas liberales, el balance no es alentador. Las economías latinoamericanas siguen siendo dependientes, propensas a crisis, no encuentran cómo incorporarse al mundo desarrollado y no están capacitadas para crear las condiciones necesarias para reducir la pobreza y las extremas disparidades en el bienestar de sus poblaciones. Al mismo tiempo, muchas personas se encuentran desencantadas de la democracia y la inestabilidad política y los conflictos sociales son cada vez mayores. Sin embargo, la izquierda es a la que menos puede culparse por todo eso, pues en toda esa etapa prácticamente no tuvo responsabilidades de gobierno y en lapsos extensos tuvo más que ver consigo misma que con los problemas que había que superar políticamente.

El proyecto de la izquierda latinoamericana de instalar un modelo social y de desarrollo completamente diferente, se fue a pique en todas partes en los años 60 y 70. Sin embargo, las conclusiones al respecto se sacaron sólo paulatinamente, y en forma más acelerada apenas tras la caída de la Cortina de Hierro (1989) y la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua (1990). Después de una larga y dolorosa etapa de reorientación y reagrupación, la izquierda desarrolló finalmente una nueva oferta política que compite con otras en las democracias de mercado, y promete mejores resultados políticos que los de los gobiernos de centro-derecha. Se benefició y atrajo el voto protesta por la falta de capacidad o de voluntad de muchos gobiernos para atacar los problemas sociales y logró acrecentar su credibilidad por su tradicional sensibilidad social, y el arraigo de los partidos de izquierda en los movimientos sociales y las organizaciones de base.

Como la izquierda no participó en la aplicación de medidas de ajuste y liberalización, puede presentarse como una fuerza política nueva y fresca, y al mismo tiempo como reserva moral. No está incluida en el repudio a los partidos y la perjudica menos que a otras tendencias la posición antipolítica de muchos electores desencantados.

Mientras tanto en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile hay gobiernos de izquierda en funciones que se caracterizan por su pragmatismo macroeconómico y su sensibilidad social. Si no desean perder su oportunidad histórica deben lograr lo que en América Latina siempre ha resultado difícil: implementar una política de crecimiento exitosa, e invertir fuertemente en la ampliación de programas sociales. Sólo ambas cosas, el crecimiento económico sostenido y una política social eficazmente focalizada, pueden producir a mediano plazo una reducción de la extrema desigualdad en la distribución. Chile ha progresado ya un trecho por ese camino. Otros éxitos podrían ayudar a que también los competidores políticos entiendan de que sin determinados servicios sociales del Estado y sin regulaciones que protejan la fuerza de trabajo y los recursos naturales, y que limiten el aprovechamiento de los dineros, las economías de mercado capitalistas no son capaces de funcionar bien en forma perdurable (una comprensión a la que llegó, entre otros, Karl Polanyi mediante el análisis de los dos últimos siglos y especialmente de la crisis de la economía mundial y del fascismo).

Los éxitos de gobiernos de izquierda son importantes también para contrarrestar el fortalecimiento de las tendencias autoritarias y el avance del cinismo y de la antipolítica. Depende de ellos neutralizar el resentimiento contra la política y contra los partidos mediante un aumento de las posibilidades de participación. Además, perfectamente pueden surgir instancias y estructuras de mediación nuevas entre el Estado y la sociedad que por primera vez no se orienten por principios clientelistas, sino por una concepción realista del bien común.

ABREVIATURAS

Cepal: Comisión Económica para América Latina

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

NOTAS

- Aníbal Quijano: «El laberinto de América Latina. ¿Hay otras salidas?», en *Tareas* 116, enero-abril de 2004, CELA, Panamá, pp. 45-74.
- 2. Cf., entre otros, Thomas Carothers: «The End of the Transition Paradigm», en *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 1, enero de 2002; Larry Diamond: «Thinking about Hybrid Regimes, en *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 2, abril de 2002; Terry L. Karl: «The Hybrid Regimes of Central America», en *Journal of Democracy*, vol. 6, N° 3, julio de 1995, pp. 72-87; Charles King: «Potemkin Democracy», en *The National Interest*, N° 64, verano de 2001; Steven Levitsky y Lucan A. Way: «Competitive Authoritarismus in the Post-Cold War», en *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 2, abril de 2002; Wolfgang Merkel et al.: *Defekte Demokratie*, tomo 1: Teoría, Opladen, 2003.
- 3. Jolle Demmers, Alex Fernández y Barbara Hogenboom (eds.) (2001). Miraculous Metamorphoses: The Neoliberatization of Latin American Populism, Londres/Nueva York; John Crabtree (2000). «Neopopulismo y el fenómeno Fujimori», en J. Crabtree y Jim Thomas (eds.), El Perú de Fujimori, Lima; Kenneth Roberts (2003). «Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela», en Steve Ellner y Daniel Hellinger (eds.), La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto, Caracas; Carlos Vilas (2004). «¿Populismo reciclado o neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano», en Estudios Sociales, vol. 14, Nº 26, Universidad del Litoral, Santa Fe, Argentina, pp. 27-51.
- 4. Samuel Huntington P. (1993). The Third Wave. Democratization in

the Late Twentieth Century, Nueva York.

- Guillermo O´Donnell (1992). Delegative Democracy?, Kellog Institute Working Paper Nº 172, Notre Dame; «Delegative Democracy», en Journal of Democracy, vol. 5, Nº 1, 1994; «Ilusiones sobre la consolidación», en Nueva Sociedad, Nº 144, 1996; «Horizontal Accountability in New Democracies», en Journal of Democracy, vol. 9, Nº 3, 1998.
- 6. PNUD (2004). Democracy in Latin America: Towards a Citizens ´ Democracy, Nueva York.

RESUMEN Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina

Dos décadas después del inicio de la gran ola de democratización en América Latina la democracia está bajo presión en un número considerable de países. Esto no solo se expresa en crisis políticas recurrentes sino también en la debilitación o desaparición de elementos claves de la democracia. Un indicador importante es que en todo el continente el Ejecutivo trata de aumentar su poder a costa de los demás poderes, debilitando el sistema de pesos y contrapesos y atentando de esta manera contra la separación de poderes. En casos extremos "roscas", grupos o alianzas de interés llegan a controlar gran parte del tejido institucional del Estado para convertirlo en una herramienta para su beneficio. Muchos de los actores sociales y políticos, especialmente —pero no exclusivamente—los poderosos y pudientes, tienen una relación meramente táctica con la democracia y tratan de atrincherarse en enclaves con reglas propias. Las encuestas demuestran que no solo a nivel de los gobernantes y de los actores políticos se registra posturas y conductas no democráticas sino también en la sociedad en general. Las actitudes democráticas se van debilitando y el grupo con preferencias por regímenes autoritarios crece. Si estos procesos avanzan la democracia latinoamericana se convertirá pronto en una democracia sin demócratas.

En el debate académico el deterioro de la democracia latinoamericana ha provocado un gran número de esfuerzos de conceptualización desde la llamada "transitología" y "consolidología", así como a partir del concepto del populismo, sin que se haya podido ofrecer explicaciones

convincentes de lo que está ocurriendo. Por consiguiente podría resultar útil recurrir a conceptos como la democracia delegativa (que O'Donnell introdujo en el debate hace más que una década) y aprovechar la riqueza teórica y empírica del gran estudio reciente, auspiciado por el PNUD, sobre el estado de la democracia en América Latina. Pero para superar el sesgo normativo de la discusión es preciso reforzar los esfuerzos para explicar de manera convincente por qué los sistemas políticos realmente existentes están funcionando de la manera como funcionan. En lugar de contrastar los regímenes reales con un tipo ideal de democracia y enumerar los defectos que se detecta es preciso explicar qué es lo que le da cohesión a los regímenes que consideramos democracias defectuosas y qué es que permite que se perpetuen en el tiempo.

La hipótesis que se propone y desarrolla, parte de la constatación que los mecanismos de integración en la sociedad y el sistema político, así como las instancias de mediación y de solución de conflictos en América Latina, siempre han sido marcadamente clientelistas. Esto significa que intereses particulares y de grupos pesaron más que el bien común, lo que constituye un rasgo no-democrático de los sistemas políticos latinoamericanos; democracias que funcionan no son particularistas sino universalistas. Lo que complica el panorama es que durante la fase del desarrollo hacia adentro estos mecanismos clientelistas de integración social y de mediación llegaron a suavizar conflictos y a estabilizar por lo menos temporalmente la situación en varios países. Pero después de los ajustes liberales del Consenso de Washington ya no hay condiciones para perpetuar mecanismos de este tipo porque el espectro de los actores ha cambiado sustancialmente y además el Estado ha dejado de ser una instancia que dispone de los recursos necesarios para beneficiar grupos clientelares con el fin de integrarlos y pacificarlos. La crisis actual tiene que ver con el hecho que los mecanismos acostumbrados de mediación social y política ya no tienen efecto, al mismo tiempo los actores que son más heterogéneos y fragmentados no logran desarrollar un enfoque nuevo. La izquierda democrática que ha llegado al poder, en la mayoría de los países del continente, tiene que enfrentar el reto de desarrollar nuevas formas universalistas de mediación en vez de recurrir a los mecanismos clientelistas que resultaron obsoletos.

ABSTRACT

Democracy without Democrats. Crisis of Democracy in Latin America

Two decades following the commencement of the major democratization wave in Latin America, democracy is under pressure in a significant number of countries. This is not only visible in recurring political crises but also in the weakening or disappearance of key elements of democracy. A strong sign of this is that throughout the continent, the Executive is trying to increase its power at the expense of the other branches, undermining the system of checks and balances and thus jeopardizing the separation of powers. In extreme cases, "cliques", interest groups of alliances end up controlling a large part of the Government institutional fabric and using it as a tool for their benefit. Many social and political actors —especially, but not exclusively, the powerful and the wealthy— have a merely tactical relationship with democracy and try to entrench themselves in enclaves where they impose their own rules. Poll findings show that non-democratic stances and actions are present not only among government authorities and political actors but also in society in general. Democratic attitudes become weakened and the group of people favoring authoritarian regimes grows. If these processes continue to advance, Latin American democracy will soon become a democracy without democrats.

In the academic arena, the deterioration of Latin American democracy has led to an array of conceptualization efforts including the so-called "transitology" (transition from authoritarian rule) and "consolidology" (consolidation of democracy), as well as other theories based on the concept of populism; however, they have son far proven unable to provide a sound explanation of current developments. Consequently, it may prove useful to resort to concepts such as "delegative democracy" (introduced into the academic sphere by O'Donnel over a decade ago) and profit from the theoretical and empirical richness of the major study on the state of the democracy in Latin America that was recently sponsored by the UNDP. However, in order to strip debate of any regulatory bias it is necessary to increase the efforts to convincingly explain why the existing political systems are working as they are. Rather than comparing the actual regimes to an ideal type of democracy and enumerating the identified deficiencies, it is

necessary to explain what imprints cohesion in the systems we deem as defective democracies and what allows them to perpetuate.

The hypothesis proposed and developed starts from the premise that "clientelism" has always been markedly present in the integration mechanisms of society and the political system, as well as the mediation and conflict solution efforts in Latin America. In other words, personal and group interests superseded the public interest, which constitutes a non-democratic feature of Latin American political systems, since traditionally, successful democracies are of a universalist rather than a particularist nature. What makes things worse is that during the inward development phase, those social integration and mediation "clientelistic" mechanisms proved successful in mitigating conflict and stabilizing the situation at least provisionally in many countries. But with the liberal adjustments to the Washington Consensus, the conditions to perpetuate this kind of mechanisms have been eliminated since the spectrum of actors has materially changed and the Government is no longer a player with the necessary resources to benefit clientelistic groups for the purpose of integrating and pacifying them. The current crisis is connected to the fact that the traditional social and political mediation mechanisms are no longer effective while the more heterogeneous and fragmented actors fail to come up with a new approach. The democratic left that is in power in most of the countries of the continent has to face the challenge of developing new universalist mediation mechanisms instead of resorting to the clientelistic ones which have proven to be obsolete.

Sumário Democracia sem democratas. Sobre a crise da democracia na América Latina

Duas décadas depois do início da grande onda de democratização na América Latina, a democracia está sob pressão em um número considerável de países. Isto não se reflete apenas em crises políticas freqüentes, mas também no enfraquecimento ou no desaparecimento de elementos-chave da democracia. Um indicador importante é que o Poder Executivo, em todo o continente, procura aumentar seu poder à custa dos demais poderes, debilitando o sistema de pesos e contrape-

sos. Atenta, assim, contra a separação de poderes. Em casos extremos, grupos ou alianças de interesse chegam a controlar grande parte do tecido institucional do Estado para transformá-lo em uma ferramenta para seu próprio benefício. Muitos dos atores sociais e políticos, particulamente – mas não exclusivamente – os detentores do poder econômico, exercem uma relação meramente tática com a democracia e procuram agregar-se em redutos com regras próprias. As pesquisas demonstram que são registradas posturas e condutas antidemocráticas não somente na instância dos governantes e dos atores políticos, mas também na sociedade em geral. Com o enfraquecimento das atitudes democráticas, o grupo com preferências por regimes autoritários cresce. Se estes processos avançam, a democracia latino-americana se tornará em breve uma democracia sem democratas.

No debate acadêmico, a deterioração da democracia latino-americana provocou um grande número de esforços de conceitualização a partir das chamadas "transitologia" e "consolidologia", assim como do conceito de populismo, sem que se pudesse oferecer explicações convincentes do que está ocorrendo. Por conseguinte, poderia resultar útil recorrer a conceitos como democracia delegativa (que O'Donnell introduziu no debate há mais de uma década) e aproveitar a riqueza teórica e empírica do grande estudo recente, patrocinado pelo PNUD, sobre a situação da democracia na América Latina. Porém, para superar o viés normativo da discussão, é preciso reforçar os esforços para explicar de maneira convincente a razão pela qual os sistemas políticos existentes estão funcionando da forma como funcionam. Em vez de contrastar os regimes reais com um tipo ideal de democracia e enumerar os defeitos detectados, é preciso explicar o que dá coesão aos regimes que consideramos democracias defeituosas e o que permite a perpetuação destes.

A hipótese proposta e desenvolvida baseia-se na constatação de que os mecanismos de integração na sociedade e o sistema político, assim como as instâncias de mediação e de solução de conflitos na América Latina, sempre foram notadamente clientelistas. Isto significa que interesses particulares e de grupos pesaram mais que o bem comum, o que constitui um traço antidemocrático dos sistemas políticos latinoamericanos – democracias que funcionam não são particularistas, e sim universalistas. O que complica o panorama é que durante a fase

do desenvolvimento para dentro estes mecanismos clientelistas de integração social e de mediação chegaram a amenizar conflitos e a estabilizar, pelo menos temporariamente, a situação em vários países. No entanto, depois dos ajustes liberais do Consenso de Washington já não há condições para perpetuar mecanismos deste tipo pelo fato de que o espectro dos atores transformou-se sustancialmente. Além disso, o Estado deixou de ser uma instância que dispõe dos recursos necessários para beneficiar clientelas com o propósito de integrá-las e pacificá-las. A crise atual tem a ver com o fato de que os mecanismos tradicionais de mediação social e política já não surtem efeito. Ao mesmo tempo, os atores, mais heterogêneos e fragmentados, não conseguem desenvolver um enfoque novo. A esquerda democrática que chegou ao poder na maioria dos países do continente tem de enfrentar o desafio de desenvolver novas formas universalistas de mediação, em vez de recorrer aos mecanismos clientelistas que se tornaram obsoletos.

PENSAMIENTO PROPIO 21

"Comarcas Vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe"

Presentación

Etica y Política

Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso del Huracán Mitch en Centroamérica Allan Lavell

Vulnerabilidad, gestión de riesgo y gobernabilidad en el Gran Caribe Armando Fernández

Fundamentos éticos de la gestión del riesgo Gustavo Wilches-Chaux

Estudios Regionales

Centroamérica: Una Región de múltiples amenazas y alta vulnerabilidad Angel María Ibarra

Expansión de las ciudades en Centroamérica y generación de riesgos urbanos Mario Lungo

La construcción de proyectos de infraestructura multinacionales en Centroamérica y sus consecuencias en la generación de riesgos Hernando Monge Grandados

Estudios de casos

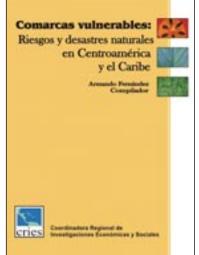
Mujeres, vulnerabilidad y desastre: El caso de Montserrat Judith Soares

Naturaleza vs. Desarrollismo: El caso Vargas en Venezuela

Antonio De Lisio

Autores

Resúmen biográfico



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec: Una contribución a la gobernabilidad democrática en la región

Ramiro Orias Arredondo

Antecedentes

La fragilidad de la democracia, el lento crecimiento económico y las exigencias sociales insatisfechas, que afectan en distinto grado a los países de la región, nos muestran que esos desafíos no son solo nacionales. El proceso de globalización creciente que viven nuestros países hace cada vez más necesario el diseño y ejecución de estrategias compartidas que vayan más allá de las fronteras nacionales para afrontar retos que afectan a todos.

Es así que desde que en 1994 se convocó a la primera Cumbre de las Américas en Miami, los países del hemisferio americano han iniciado la construcción de una plataforma de acción colectiva, basada en valores compartidos, en la cooperación y el compromiso de trabajo conjunto para alcanzar metas comunes para consolidar la democracia, la paz y el desarrollo sostenible en el continente.

Las Cumbres Hemisféricas, que reúnen a Jefes de Estado de 34 gobiernos democráticamente elegidos, dió inicio a un proceso de cooperación que tiene como hitos la Primera reunión de Miami en 1994, la Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Bolivia durante 1996, la Segunda Cumbre de las Américas efectuada en Santiago de Chile en 1998, luego la Tercera Cumbre realizada en Québec en el 2001; posteriormente se realizaría la Cumbre Extraordinaria de Monterrey de 2004. Para fines de este año 2005 se realizará la Cuarta Cumbre de las Américas en Argentina. En todos estos encuentros, se han adoptado junto a la respectiva Declaración los denominados Planes de Acción, instrumentos programáticos que definen una verdadera Agenda de las Américas, que sistematiza, resumen y especifica en acciones concretas los distinto compromisos políticos de los gobiernos.

Las metas acordadas por los Gobiernos en este proceso, así como los compromisos asumidos por ellos y muchas veces también los logros cumplidos, solía ser información muy poco conocida por fuera de las cancillerías y organismos internacionales. Tradicionalmente, la participación ciudadana ha sido escasa en materia de política exterior¹, sin embargo, en el último tiempo se constata una preocupación e interés creciente de la sociedad civil por influir en la agenda internacional y, de forma particular, en la agenda de la gobernabilidad democrática en la región.

Este es el caso de las Cumbres Hemisféricas, que analizaremos y describiremos en este trabajo, que muestra los resultados del seguimiento realizado por organizaciones de la sociedad civil en 21 países a los compromisos asumidos por sus gobiernos en el eje de democracia en la Cumbre de Québec, instancia donde se propuso la adopción de la Carta Democrática interamericana, que hoy constituye el mecanismo más novedoso de cooperación para la defensa de la democracia.

El presente documento² refleja y resume los principales resultados del "Informe Hemisférico – 2005: Estudio sobre el cumplimiento de los mandatos del Plan de Acción de Québec en 21 países de las Américas", dentro del Proyecto de Participación Ciudadana para la Cumbre

de las Américas³. Este Proyecto comenzó hace 7 años y actualmente involucra a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) de 21 países de las Américas, y es coordinado por la Corporación PARTICIPA de Chile en conjunto con FOCAL de Canadá, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Universidad de los Andes de Colombia, FLACSO de Chile y la Red Interamericana para la Democracia (RID).

La "Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec", tiene por objetivo dar seguimiento y promover el cumplimiento del Plan de Acción de Québec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana, a través de una red de organizaciones de la sociedad civil que diseñe y aplique mecanismos hemisféricos, regionales y nacionales de incidencia y difusión

Los compromisos seleccionados para realizar el seguimiento y apoyar la implementación del Plan de Acción son: 1) Acceso a la información, 2) Libertad de expresión, 3) Gobierno local y descentralización, 4) Fortalecimiento de la sociedad civil y 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

En función de la ejecución de este proceso de seguimiento, se diseñó una metodología para la recolección de información tanto cuantitativa como cualitativa. Se definieron una serie de indicadores para cada uno de las temas y sobre la base de éstos, se diseñaron cuestionarios para la recolección de información sobre el grado de cumplimiento de los mandatos de Québec en cada uno de los países. Para los temas de acceso a la información, libertad de expresión y acceso a la justicia e independencia del poder judicial se trabajó con cuestionarios que fueron empleados con un conjunto de expertos. En el caso de los gobiernos locales y descentralización, los cuestionarios fueron aplicados tanto a autoridades municipales así como a representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) relacionadas con el trabajo de las municipalidades. Por último, en relación al tema de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil se aplicaron los cuestionarios a representantes de OSC tratando de abarcar una amplia diversidad de OSC para lo cual se tomó en consideración los principales temas de sus agendas, su tamaño así como su cobertura.⁴

A continuación se presentan los principales resultados y propuestas elaboradas a partir de éstos para los temas de acceso a la información,

gobierno local y descentralización, fortalecimiento de la sociedad civil y justicia.

Resultados

1. Acceso a la información

a) Aspectos legales

El establecimiento de leyes sobre libertad de acceso a la información, para permitir el acceso a información oficial, así como garantías constitucionales, leyes y directivas gubernamentales, puede contribuir a garantizar el acceso a la información pública. Sin embargo, el acceso a la información debe ser equilibrado con el legítimo derecho a la privacidad y el respeto a las personas (a lo que alude el Plan de Acción) y a la retención de información para resguardar la seguridad nacional.

De acuerdo a la evaluación realizada el derecho de acceso a la información tiene consagración legal en la constitución de 18 de los 21 países de las Américas analizados. En algunos casos, este derecho está garantizado además por leyes nacionales especiales. En este sentido, la mayoría de los países cuenta con un marco legal que garantiza que la ciudadanía efectivamente puede disponer de información. Los países que no tienen cláusulas constitucionales en la materia son Canadá, Estados Unidos, ambos pertenecientes a la Región de Norteamérica, y Grenada.

En relación a las características de estos marcos normativos, los resultados permiten distinguir tres tipos. Existe un conjunto de países, que contienen 5 o menos cláusulas que apoyan el acceso a la información, que tienen un marco legal débil en cuanto a las posibilidades que entregan para que la ciudadanía acceda a la información, las leyes de estos países son deficientes en cuanto al grado de Acceso a la Información que permiten. Estos países son Guatemala y Honduras.

Existe un segundo grupo de países, cuyos marcos legales contienen entre 6 y 10 aspectos que favorecen el acceso a la información. Estos países cuentan con un marco normativo que si bien en principio otorga un buen sistema de acceso a la información, éste puede ser mejorado. Entre estos países se encuentran Costa Rica, El Salvador, Trinidad y Tobago, Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay.

Por último, existe un tercer conjunto de países, que son aquellos que tienen un marco legal que contiene entre 11 y 15 aspectos positivos para el acceso a la información. Estos marcos se caracterizan por que consagran el Principio de Transparencia y Publicidad, establecen que la información puede ser requerida por cualquier persona sin necesidad de expresar el motivo del requerimiento de la información y especifican responsabilidades para los funcionarios que denieguen la información, entre otros aspectos. Los países que tienen legislaciones con estas característica son Canadá, Estados Unidos, México, Jamaica, República Dominicana, Bolivia, Colombia, Ecuador (país que presenta el marco legal más favorable al acceso a la información), Chile y Paraguay. Dentro de este tercer grupo está la mayoría de los países.

Los resultados permiten sostener que el nivel de implementación del mandato de Québec, en lo que se refiere al establecimiento de leyes que garanticen la libertad de acceso a la información es adecuado. En la gran mayoría de los países (sólo en Grenada no existe ninguna ley sobre la materia) existen al menos algún marco normativo que establezca ciertas garantías en el tema. Además, estas leyes en su mayoría presentan una cantidad importante de aspectos que favorecen el acceso a la información. Sin embargo, y pese a esta situación favorable, es importante considerar que aún quedan importantes pasos por dar para que estas leyes se implementen en la práctica.

La realidad de estos países da cuenta de que existen, en algunos casos, marcos normativos que datan de tiempo atrás, y que deben ser necesariamente actualizados velando por que se respete el Principio de Transparencia y Publicidad, mientras que otros casos, existen marcos normativos recientemente promulgados, ya que el tema del acceso a la información aparece como nuevo para las legislaciones de éstos, que requieren de importantes esfuerzos para su instrumentación.

b) Disponibilidad en la práctica de información

El acceso a la información es entendido como hacer públicas las informaciones de interés y pertinentes para los medios de comunicación, la sociedad civil y los ciudadanos, en ámbitos como: finanzas públicas; actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos; resultados de la acción pública; apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad; contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías y ejecutivos privados. Hacer pública la información pública en dichos ámbitos implica que la disponibilidad de informaciones resulte

suficiente para permitir a los ciudadanos acceder a oportunidades y ejercer derechos, relevante para controlar a actores públicos y privados, oportuna y actualizada, así como comprensible.

Por lo tanto, si bien es importante el que existan Leyes que garanticen el acceso a la información, el punto central se presenta en si es posible para la ciudadanía disponer de la información pública cuando así lo requiera.

En cuanto a la disponibilidad de información sobre finanzas públicas, la región de Norteamérica es aquella donde este tipo de información está más disponible y El Caribe la región donde está menos disponible. Además de los tres países de la región de Norteamérica, en Ecuador, Chile y Uruguay, esta información es de fácil acceso. Sin embargo, estos seis países son una excepción ya que en la mayoría de los países está información es de difícil acceso o no está disponible.

c) Conclusiones

A la luz de lo expuesto, se concluye que en materia de acceso a la información, aquel país donde existen mayores aspectos pendientes en el tema y, por lo tanto, un menor nivel de cumplimiento a los mandatos del Plan de Acción, es Grenada, país que no cuenta con un marco legal en la materia y donde existe una baja disponibilidad efectiva de información por parte de la ciudadanía. A continuación hay una serie de países, sobretodo del Caribe y de Centroamérica, que presentan problemas similares. Si bien en estos países sí existe un marco legal, éste no contiene características que permitan considerarlo como favorable al acceso a la información, no es una garantía de que la ciudadanía pueda contar con la información cuando así lo requiera. Ejemplo de este tipo de países son El Salvador, Guatemala, Honduras y Trinidad y Tobago

Otro grupo de países, principalmente los de la Región Andina y del MERCOSUR, presentan cierto desarrollo en sus marcos normativos, en cuanto éstos son calificados como favorables para el acceso a la información. En general, en estos países el tema del acceso a la información es reciente, por lo cual sus marcos normativos también lo son. Sin embargo, y pese a los avances legislativos en la materia, en algunos de estos países la ciudadanía no dispone de acceso efectivo a la información ya que las leyes no son puestas en práctica. Por ejemplo, países como Bolivia, Colombia, Perú, Argentina o Paraguay, que cuen-

tan con un marco normativo que favorece el acceso a la información, son países donde la ciudadanía no tiene un acceso efectivo a ésta.

Existe un último grupo compuesto por países donde existe un marco legal favorable al acceso a la información y donde además la ciudadanía sí tiene un acceso efectivo a la información. Estos países son Canadá, Estados Unidos, México, Ecuador, Chile y Uruguay

d) Propuestas

- 1. Diseñar Políticas Nacionales de Estado de Acceso a la Información Pública que incluyan leyes que garanticen y regulen dicho acceso, que pongan en funcionamiento sistemas de generación de información por parte del Estado y que provean los recursos necesarios para su efectiva implementación. En particular, se recomienda:
 - Impulsar la existencia de leyes que garanticen el libre acceso a la información pública, en aquellos países donde no existe. En aquellos países que si existe dicha ley, perfeccionar la aplicación de esta de forma tal que se asegure el acceso efectivo y oportuno a la información por parte de la ciudadanía. Es fundamental que dichas leyes cumplan con ciertos estándares mínimos para garantizar el derecho de acceso a la información pública:⁵
 - Establecer claramente en dichas leyes las excepciones al acceso a la información pública. Dichas excepciones deben ser sólo las básicas y fundamentales, de interpretación restrictiva y justificadas.
 - Establecer sanciones efectivas para los funcionarios que incumplen las normas y crear organismos autónomos de fiscalización de la aplicación de las normativas, con poder de aplicación de dichas sanciones.
 - Educar y sensibilizar a la ciudadanía, partidos políticos y funcionarios públicos en el ejercicio de este derecho de manera de reducir la brecha entre gobernados y gobernantes.
 - Masificar el uso de las páginas web oficiales en los ámbitos regional, nacional y local con el fin de ampliar la transparencia en los procesos de contratación en estos niveles y de responsabilidad gubernamental. Asimismo, en forma paralela, promover la utilización de otros medios que aseguren la llegada a sectores sociales que no tienen acceso a tecnología de la información.

2. Libertad de expresión

a) Aspectos legales

El derecho a la libertad de expresión está garantizado a nivel constitucional en los 21 países donde se realizó la investigación. Además, en la mayoría de estos países, a excepción de los 4 de Centroamérica y los 3 de habla inglesa del Caribe, existen normativas complementarias que regulan su ejercicio. Una figura legal que supone trabas que coartan la libertad de expresión, es la figura del delito de "desacato". Esta figura es aquella que brinda una protección especial al honor de ciertas autoridades, colocando al ciudadano común en una situación de abierta desigualdad. Esta figura existe en 9 países, siendo la Región Andina y el MERCOSUR, donde se encuentra más presente.

En la Región Andina, en Bolivia, Ecuador y Venezuela aún existe la figura del "desacato". En Colombia no existe dicha figura, mientras que en Perú fue eliminada mediante la Ley 27975 de 2003. En el caso venezolano la norma de desacato data de hace casi ochenta años y fue reivindicada recientemente por una decisión del Tribunal Supremo de Justicia (Provea, 2003), lo cual contraviene la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual forma, durante el período estudiado se han producido dos sentencias que se considera limitan la libertad de expresión. La sentencia 1.013 del TSJ establece que los editores son solidariamente responsables del trabajo de los periodistas, establece normas sobre los contenidos y acerca de la redacción de las informaciones transmitidas a través de los medios de comunicación social, entre otros aspectos. Mientras que la sentencia 1.942 respalda las leyes de desacato que castigan con prisión a quienes critiquen a funcionarios públicos. En el MERCOSUR la norma de desacato fue eliminada en Argentina en 1993, en Uruguay se han realizado reclamos al gobierno para que suceda lo mismo, y en Chile se está discutiendo en el parlamento un proyecto derogatorio de estas normas. Además, esta norma está presente en Brasil.

En la única región donde este tipo de figura no existe es en Norteamérica. En el caso de esta región los problemas en relación a la libertad de expresión pasan porque, si bien se reconoce este derecho dentro de las constituciones de los países, se acepta que tiene ciertos límites expresados normalmente en la necesidad de preservar el orden público, la seguridad nacional, y la protección de grupos vulnerables. La definición de estas áreas, y por tanto de los límites que existen para el ejercicio de este derecho, está siendo objeto de discusiones entre el Estado y la sociedad civil en los tres países en un esfuerzo por adecuar las leyes y su interpretación a nuevas realidades. En este sentido la labor de las cortes en Canadá y Estados Unidos ha sido fundamental en relación a precisar el alcance de este derecho.

El caso de México ilustra bien el hecho de que la existencia de un derecho dentro de la Constitución no garantiza necesariamente el que éste sea respetado. Para ello es preciso también contar con leyes y reglamentos que establezcan los derechos y obligaciones de las partes involucradas. En este país quedan pendientes las reformas a las leyes y los reglamentos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión (prensa, radio y televisión), los cuales son obsoletos. En este sentido, si bien este derecho está reconocido por la constitución de todos los países y en la mayoría de éstos existen leyes especiales, los marcos normativos vigentes son insuficientes. Además, la presencia de normas, como la figura del "desacato", en las legislaciones nacionales, junto a la actitud de algunos jueces, ha sido un factor clave para que casi en la totalidad (19) de los países investigados, se sigan presentando acciones destinadas a coartar este derecho. Ejemplos de este tipo de acciones son los procesos que se han llevado contra periodistas y líderes de opinión por manifestar juicios disidentes, las amenazas constantes que reciben los periodistas, llegando en algunos casos a amenazas de muerte, la confiscación de publicaciones y la censura de programas. Los únicos dos países, de los 21 investigados, donde no se han presentado casos de acciones destinadas a coartar el derecho a la libre expresión son Grenada y Jamaica, ambos correspondientes a la región del Caribe.

b) Características de los medios de comunicación

La tendencia general indica que en 19 de los 21 países existe una gran concentración de la propiedad de los medios de comunicación, lo cual se refleja en la presencia de "holdings" propietarios de varios medios. Los medios de comunicación se encuentran en manos de gran-

c) Libertad de expresión en la práctica

La libertad de expresión de los periodistas para realizar su trabajo en México y en la mayoría de los países de la Región Andina y del MERCOSUR es crítica. Los resultados encontrados indican que en estos países los comunicadores tienen que convivir con amenazas que influyen directamente en su capacidad para entregar información veraz e imparcial. Por el contrario, en países como Grenada, Jamaica, Estados Unidos, Guatemala y Honduras, las restricciones a las que se ven enfrentados los periodistas y líderes de opinión son escasos. En el caso de los dos primeros países, no se evidenciaron ningún tipo de restricción. En síntesis, se puede señalar que el derecho a la libertad de expresión está garantizado en todos los países investigados. Sin embargo, aunque todos estos países se han comprometido internacionalmente a proteger el derecho, sus marcos legales no son concordantes con dicho compromiso. Ello se refleja en la persistencia de la figura de desacato, la presencia de decisiones judiciales que coartan este derecho y la ausencia de regulaciones puntuales encaminadas a la prohibición del establecimiento de monopolios al interior de los medios de comunicación, entre otros.

En cuanto al ejercicio de este derecho por la ciudadanía, periodistas y líderes de opinión, el panorama que se presenta en México, la Región Andina y el MERCOSUR con relación a la garantía del derecho de libertad de expresión es desalentador. En el caso de la Región Andina las restricciones al derecho han recrudecido durante los últimos años y parecen tener una relación directa con las crisis políticas por las cuales han atravesado todos los países andinos durante los años recientes. Los casos más preocupantes en la coyuntura actual son Colombia y Venezuela. Se debe señalar que si bien persisten amenazas para la libertad de expresión de periodistas y ciudadanía en los cinco países de esta región, es en estos dos donde las amenazas son mucho más reiteradas. El que se presente esta situación, y aunque no son estos dos países en donde se hayan presentado un mayor número de casos que coartan la libertad de expresión, lleva a concluir que tanto Venezuela como Colombia son países donde éste derecho se encuentra en una situación crítica.

En el MERCOSUR, los obstáculos a los que se ven enfrentados los periodistas para realizar su trabajo son bastantes. Sólo en Argentina no se han registrado casos de procesamientos a éstos en virtud de limitaciones a la libertad de expresión. Además, en todos los países se han registrado casos de presiones a los medios debido a los contenidos de sus programas. Así también, hay casos de amenazas a periodistas en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. De los 21 países estudiados, el país donde existen mayores impedimentos a la libertad de expresión es Chile, donde además de los obstáculos al trabajo de los periodistas, se han dado casos de obras censuradas y de confiscación de publicaciones.

De los 21 países estudiados, los países en los cuales existen mayores impedimentos a la libertad de expresión son Chile y Colombia. En el primer caso, donde además de los obstáculos al trabajo de los periodistas, se han dado casos de obras censuradas y de confiscación de publicaciones y en el segundo en donde la labor periodística ha sido catalogada de alto riesgo debido a la grave situación de conflicto armado interno persistente en este país.

d) Propuestas

A partir de los resultados encontrados se propone:

 Asegurar que las legislaciones nacionales sobre libertad de expresión se adecuen a las obligaciones jurídicas internacionales. En específico, impedir toda forma de censura ya sea proveniente de la institucionalidad o de la ilegalidad, respetando fielmente los mandatos establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Impulsar un proceso de reforma legal al marco jurídico donde se restrinjan los monopolios, garantizando que la propiedad de los medios de comunicación no pueda estar concentrada en pocos propietarios.
- Garantizar la oportuna protección a los periodistas, así como el respeto al libre ejercicio de la profesión, y permitir el libre acceso a las fuentes de información pública, asegurando en todo momento el derecho a la privacidad de las personas.
- Asegurar que los medios de comunicación, especialmente la televisión y los periódicos, estén libres de la injerencia y presiones políticas. En este sentido, debe apoyarse las iniciativas dirigidas a crear órganos independientes del Poder Ejecutivo que autoricen la operación de frecuencias de radio y televisión
- Incentivar el pluralismo ideológico y cultural a través de los medios de comunicación, para ello se requiere de un mayor impulso a los medios de comunicación comunitarios, cruciales para promover la participación y la diversidad cultural en los ámbitos locales, como también fortalecer los servicios públicos de comunicaciones y en general fomentar la pluralidad de fuentes de información y la independencia de los medios a presiones gubernamentales o económicas.
- Promover la creación de un mecanismo de seguimiento periódico al Comité para la Libertad de Expresión de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, a fin de que este organismo pueda tomar medidas preventivas cuando fuese necesario.
- Crear mecanismos que garanticen que los gobiernos implementen las recomendaciones –tanto generales como específicas– que ha emitido la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

3. Gobierno local y descentralización

Las características de los gobiernos locales⁶ varían según el país ya que en cada uno de éstos la división político-territorial es distinta. En cada país existen leyes que regulan los gobiernos locales, las que establecen sus atribuciones, funciones y el sistema de elección, entre otros. El único país donde no se han establecido gobiernos locales es

Grenada. La sociedad civil de este país ha solicitado activamente su implementación sin que haya recibido una respuesta, aunque recientemente el gobierno nombró un Comité Ciudadano de Asesoramiento (Citizen Advisory Committee) en el cual posiblemente se aborde esta problemática.

a) Modificaciones legales destinadas a apoyar el proceso de descentralización

Durante los últimos diez años, se han efectuado en todos los países modificaciones legales destinadas a apoyar el proceso de descentralización en las áreas de flexibilidad administrativa, fiscalización, participación ciudadana y gestión financiera. Estas modificaciones han adquirido distintas características dependiendo del país, así como también distintos ritmos de implementación. Dentro de los países donde los avances en la materia han sido más criticados se encuentran El Salvador, Honduras y Trinidad y Tobago y Paraguay.

En el caso de El Salvador se han diseñado varias propuestas de descentralización pero persiste un bajo nivel de traspaso efectivo de competencias. Algunas iniciativas han sido el proceso piloto de descentralización del servicio de agua, la descentralización administrativa y organizativa adelantada por el ministerio de Educación, los Sistemas Básicos de Salud Integral del ministerio de Salud Pública y la construcción de caminos rurales. El Plan de Gobierno (1999-2004) incluyó una Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Sin embargo, se estimó que el proceso de descentralización está más bien paralizado e incluso que se han producido retrocesos.

En el caso hondureño existe un plan nacional de descentralización cuya ejecución ha sido particularmente lenta estimándose que la experiencia descentralizadora se ha dado más como una desconcentración que una descentralización propiamente dicha. Se ha producido una desconcentración de acciones en proyectos de inversión social, salud y se inicia una experiencia en materia de educación.

En Trinidad y Tobago no ha habido modificación del marco legal que regula o apoya el proceso de descentralización desde el año 2000. En el año 2004 circuló un anteproyecto a la Reforma del Gobierno Local. Este anteproyecto ha sido ampliamente criticado por su falta de visión y dirección para tratar las deficiencias existentes. Las consultas públicas eran consideradas más bien como una formalidad que como

un intento serio de encontrar puntos de vista comunes, soluciones y recomendaciones a los problemas.

En Paraguay, no se ha desarrollado un proceso de descentralización. Ante esta situación un grupo de organizaciones de la sociedad civil está trabajando, en conjunto, con la Asociación de Gobernaciones autónomas, en la redacción de un proyecto de ley de descentralización, que será presentado en el Parlamento Nacional.

b) Participación ciudadana en los gobiernos locales

A excepción de Paraguay, las distintas Constituciones y marcos legales obligan a los gobiernos locales a establecer posibilidades de participación ciudadana y entregar a la ciudadanía herramientas que permiten asegurar su participación en decisiones relevantes para la comunidad.

En general, estos mecanismos de participación consisten en instancias cuyo objetivo es incluir a las comunidades en el proceso de diseño y elaboración de los planes y programas locales, como por ejemplo son las Audiencias Públicas, instancias donde la autoridad se reúne con la comunidad y se discute sobre algún tema en específico. Además de estos espacios de consulta y participación, existen mecanismos como el plebiscito y el referéndum para incorporar a la sociedad en la toma de decisiones. La información recolectada permite plantear que este tipo de instancias han aumentado durante los últimos 3 años.

Sin embargo, estos espacios aún son limitados y rara vez promueven una participación efectiva. La mayoría de las instancias de participación se dan a nivel informativo y la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones es baja. La participación ciudadana en la toma de decisiones se ve reducida a temas secundarios y aspectos tan importantes como el presupuesto municipal son dejados fuera del ámbito de competencia de la comunidad.

Por lo tanto, si bien se han dado experiencias positivas de participación ciudadana en el nivel local, es necesario avanzar hacia el establecimiento de mecanismos de enlace más estables e institucionalizados y a la apertura de espacios reales de participación, como por ejemplo en la decisión sobre el uso de los recursos financieros. De lo contrario, los procesos de participación se presentan más como mecanismos de cumplimiento de las disposiciones legales que como un esfuerzo real de diálogo y concertación.

En relación a la utilización de sitios web como instancias de participación de la comunidad ésta no es una práctica utilizada frecuentemente, ya que son pocos los gobiernos locales que poseen páginas web. En general, las páginas web se en encuentran concentradas básicamente en el Gobierno Central y en los gobiernos locales con mayores recursos. Sin embargo, en la mayoría de los gobiernos locales, la realidad es diferente y no existe presupuesto o interés por tener una página web.

Donde existe un número significativo de gobiernos locales con páginas web es en el caso de Canadá, Estados Unidos, El Salvador, Chile y Uruguay. Sin embargo, estos sitios no siempre permiten la participación en la toma de decisiones sino que más bien son sitios destinados a informar o a responder consultas.

De manera general se puede concluir que en los países investigados se perciben esfuerzos por impulsar y dar continuidad al proceso de descentralización política, administrativa y fiscal. Poco a poco los gobiernos locales han venido adquiriendo mayores responsabilidades en la ejecución de políticas y manejo de presupuesto.

En cuanto al fomento de la participación ciudadana, se registran avances en la conformación de instancias y mecanismos legales que favorecen la participación. No obstante, desde el ámbito práctico, la participación ciudadana continúa estando limitada y se restringe simplemente a la consulta sin trascender a la acción conjunta de gobierno y comunidad.

c) Propuestas

- 1. Asegurar la existencia de normativas que delimiten claramente las competencias y responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno.
- 2. Asegurar que exista coherencia entre el nivel de transferencia de competencias y recursos de la instancia central a las locales, buscando impulsar una mayor autonomía en la administración de recursos.
- 3. Proveer capacitación técnica e institucional que apoye la modernización de las administraciones locales, especialmente en la generación y recaudación de recursos propios.
- 4. Dar un mayor grado de influencia en las decisiones de los gobiernos locales a las instancias de participación existentes

- a nivel local, ya que esto favorece el control social y la transparencia. Para ello se hace necesario educar a la ciudadanía sobre el ejercicio de su derecho a la participación y veeduría.
- 5. Incrementar y afianzar el uso de sistemas de información en los ámbitos regional y local, en especial, la utilización de páginas web, las cuales son una valiosa herramienta de interlocución entre gobierno y ciudadanía.
- 6. En el caso de Granada, desarrollar mecanismos de discusión y de consulta para facilitar la implementación de gobiernos locales.

4. Fortalecimiento de la Sociedad Civil

a) Participación de la Sociedad Civil en el sistema interamericano

La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) del hemisferio en el sistema interamericano es baja. Esto se debe principalmente a la falta de conocimiento que éstas tienen sobre el sistema interamericano. Existen algunas instancias de interlocución con OSC en las dependencias gubernamentales encargadas sobre temas del sistema interamericano, pero su funcionamiento no es del todo efectivo. Esta interlocución no es permanente ni formal y rara vez las OSC son incluidas en las delegaciones oficiales de los países.

Las regiones donde existen mayores posibilidades de participación para las OSC son en Norteamérica y en el Caribe. En el caso de Norteamérica, Canadá, Estados Unidos y México, se han manifestado a favor de la participación de la sociedad civil no sólo como un aliado estratégico en la implementación de programas públicos, sino también como una fuente de opciones novedosas de política. Para este fin han fomentado la creación de mecanismos de enlace formales e informales entre las diferentes dependencias y organismos gubernamentales con la sociedad civil que han dado resultados muy positivos.

No obstante, en la opinión de algunas OSC de la región, opinión que se aplica a las OSC de las otras regiones, muchas veces estos canales de interlocución son utilizados casi exclusivamente para procesos de consulta y aún existe escepticismo en cuanto al impacto real que dichos procesos tienen en la elaboración de políticas públicas. Existe un deseo por parte de las OSC de tener una mayor participación tanto en el diseño, la elaboración, implementación, el monitoreo y la supervisión de políticas, así como un mayor reconocimiento a su labor en el desarrollo de las comunidades en donde trabajan.

De los países del Caribe, Jamaica es el único que no incluye a representantes de las OSC en sus delegaciones oficiales. En el caso de República Dominicana, se planteó que ello ocurre pese a que no existen estrategias para aumentar la participación de la sociedad civil en el sistema interamericano. En el caso de Trinidad y Tobago se encontró que el gobierno ha llevado a cabo una política para incrementar la participación de las OSC en el sistema interamericano y que ha apoyado iniciativas desarrolladas, por ejemplo por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial que buscan incorporar a las organizaciones sociales en sus proyectos.

En el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM) las OSC, representadas por el Caribbean Policy Development Centre (CPDC), participan en el Comité Consultivo de esta instancia regional y han sido llamadas en variadas ocasiones para prestar su asistencia así como sus opiniones sobre diferentes aspectos relacionados a la integración regional.

b) Propuestas

- 1. Creación de un grupo de trabajo con participación de la Sociedad Civil y de la Secretaria de Cumbres de la OEA, que elabore un informe para consideración de la Asamblea General, que contenga recomendaciones para mejorar, fortalecer y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, en sus diferentes niveles (consulta, diseño, planeación, implementación, monitoreo y evaluación) en el proceso de Cumbres y las actividades de la OEA. Asímismo, que analice las estructuras institucionales y marcos normativos y legales necesarios para garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información a los pueblos de las Américas a nivel nacional. (Existe un disenso en cuanto a la composición del grupo de trabajo, algunos participantes proponen que este grupo de trabajo esté integrado sólo por representantes de la Sociedad Civil).
- 2. En el marco de la Asamblea General y de las Cumbres de las Américas, institucionalizar el Foro Hemisférico de la Sociedad Civil que ya ha venido realizándose en forma previa al Diálogo Informal Gobierno-Sociedad Civil, y que éste se realice con la antelación necesaria para que las propuestas de la Sociedad Civil puedan ser efectivamente consideradas por los gobiernos previo tanto a las cumbres como a las Asambleas Generales. Para que esta participación sea efectiva y pertinente, la So-

- ciedad Civil debe tener acceso a los documentos borradores de negociación de los Estados miembros.
- 3. Una vez aprobado el "Fondo Específico para Financiar la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas" discutir y consultar ampliamente el reglamento que especificará los criterios de asignación de recursos y sus mecanismos de rendición de cuentas con Organizaciones de la Sociedad Civil.

5. Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

a) Acceso a la justicia

En todos los países investigados el acceso a la justicia está garantizado para toda la ciudadanía por la Constitución de cada uno de éstos. Además, en la mayoría de los países hay presencia de alguna forma de asistencia legal gratuita, la que no necesariamente puede ser considerada una Defensoría del Pueblo, aunque hay organismos similares. Los países donde no existen mecanismos de este tipo son Grenada y Trinidad y Tobago. En Grenada el Estado solamente la provee asistencia legal gratuita en casos de homicidio que pueden llevar a la aplicación de la pena máxima. Ante ello, las OSC aportan este tipo de ayuda a un costo muy reducido. En Trinidad y Tobago tampoco se contempla una instancia específica para la defensa legal gratuita pero el gobierno la entrega cuando se determina que las personas no pueden financiarla.

En cuanto a la calidad del servicio que prestan estas formas de asistencia legal gratuita, la opinión recogida indica que ésta se ha visto mermada por la creciente demanda, la falta de suficiente personal capacitado y la escasez de presupuesto con que cuentan.

En este sentido, y pese a lo establecido por las leyes de los diferentes países y los programas de asistencia jurídica, no es posible asegurar que en los países donde se realizó el seguimiento, toda la población pueda contar con acceso a la justicia, ya que estos sólo tienen una cobertura parcial. Se afirma que son los grupos más pobres los que en su mayoría quedan excluidos de acceder a la justicia.

Sumado a estos problemas, en la mayoría de los países la educación que tiene la población sobre sus derechos, es más bien escasa, problema que se torna más crítico en los segmentos socioeconómicos medios, medio-bajo, pobres e indigentes, grupos, que como se mencionó, son aquellos que mayoritariamente quedan excluidos de acceder a la justicia. La escasez de educación sobre los derechos se atenúa en el caso de los países que conforman la región de Norteamérica, donde es considerada relativamente buena.

Pese a la constatación de este problema, no existe un esfuerzo sistemático por parte de los gobiernos en desarrollar programas orientados a educar a la ciudadanía en sus derechos de acceso a la justicia. Si bien se reconoce la existencia de iniciativas destinadas a la difusión educativa sobre temas relacionados con la justicia por parte de los gobiernos y del sistema judicial de los países investigados, ese tipo de iniciativas no han logrado mantenerse a lo largo del tiempo ni llegar a la población en su conjunto por lo que son calificadas como puntuales y de cobertura restringida. Este juicio no se aplica a la región de Norteamérica, donde se realizan programas educativos significativos, sin embargo se reconoce la necesidad de extender e incrementar estos servicios a los grupos más vulnerables como mujeres, grupos indígenas, minorías étnicas, jóvenes, grupos marginales, personas discapacitadas, refugiados e inmigrantes.

En todos los países, incluidos los correspondientes a la región de Norteamérica, un número importante de iniciativas en esta materia provienen de las OSC y organismos internacionales, los cuales además muchas veces proveen los fondos necesarios para los programas que se ejecutan en los entornos nacionales.

b) Independencia del poder judicial

En relación al compromiso de los gobiernos de fomentar medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que promuevan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, los resultados indican que medidas de este tipo se están implementado en 12 de los 21 países. Las medidas implementadas van principalmente en la línea de abrir espacios de publicidad y participación de las OSC en este proceso. Sin embargo, no es posible asegurar que en todos estos países no exista un sesgo, en general de tipo político, en la elección de las autoridades judiciales.

Entre estos 12 países destacan los casos de Canadá, Estados Unidos, Grenada y Jamaica, como países donde existe un alto nivel de transparencia en el proceso de selección de las autoridades judiciales.

En este sentido, son las regiones del Norteamérica y el Caribe donde existe una mayor transparencia.

En Canadá y Estados Unidos los procesos de selección y nominación de magistrados para la Corte Suprema de Justicia, si bien incluyen al Poder Ejecutivo, son procesos relativamente abiertos donde se incorporan en la práctica, aunque de manera extraoficial, la participación de los colegios de abogados y otros sectores de la sociedad civil

En el caso grenadino, es preciso señalar que esta isla forma parte del sistema judicial de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECO) y, por lo tanto, los tribunales abarcan esta instancia, lo cual ha contribuido a la independencia del poder judicial. No se encontró interferencia política en los nombramientos y cabe señalar que para finales de 2004 debe entrar en funcionamiento la Corte de Justicia del Caribe.

En contraste con el caso de Grenada se encuentra la situación de República Dominicana, país de la misma región, donde sin embargo, la transparencia del proceso ha ido disminuyendo debido a que en el año 2002 hubo un cambio en la metodología de selección y la sociedad civil fue excluida del proceso de proponer candidatos, situación que se encuentra en vigencia desde 1997.

Por su parte, los países de las regiones de Centroamérica y Andina, si bien presentan bajos niveles de transparencia, en la mayoría de ellos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala y Honduras) se están desarrollando el tipo de iniciativas mencionadas. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica el proceso de selección de los magistrados incluye la publicación sus antecedentes y existen criterios objetivos para medir los méritos de los(as) candidatos(as).

En el caso de la Región Andina, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, se ha abierto el proceso de selección a la participación de las OSC. En este último país, está establecido en la Constitución que una primera instancia para la escogencia de los miembros del TSJ es el Comité de Postulaciones en cuya conformación deben participar representantes de la sociedad civil. Sin embargo, en la práctica su conformación ha sido poco transparente y ha estado dominada por intereses políticos. Además, en Bolivia y Perú se han establecido recientemente Códigos de Ética Judicial.

El MERCOSUR es la región donde existe menos transparencia en el proceso de selección de jueces. En esta región, la tendencia es que la selección de las autoridades judiciales responde a criterios políticos, que no se ha producido una ampliación de actores que participen en la selección de jueces. Tampoco existen criterios objetivos establecidos para la selección de jueces de acuerdo a sus méritos, no se publican los antecedentes de los candidatos y no se cuenta con mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos. La excepción a esta regla la constituye Paraguay, que en marzo del 2003, la sociedad civil pudo participar del proceso de selección de los Magistrados.

c) Propuestas

- 1. Aumentar y distribuir eficientemente los recursos financieros destinados al sistema judicial, con el fin de asegurar la ampliación de los programas públicos (Defensores públicos) que permitan el acceso a la justicia, especialmente en las áreas civil y penal, y de crear y/o fortalecer mecanismos que promuevan la descongestión judicial, tales como los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos.
- 2. Solicitar que los gobiernos fortalezcan las instancias de asistencia legal gratuita a través de la asignación de mayores recursos humanos, presupuestarios y logísticos.
- Propiciar la creación de programas de educación para la democracia y los derechos humanos en todos los niveles educativos.
- 4. Difundir la información pertinente sobre servicios de justicia gratuitos de forma de promover en los sectores de menores recursos la posibilidad de acudir a la justicia cuando sus derechos sean violados.
- 5. Ampliar el número y diversidad de actores que participan en la selección de jueces; estableciendo criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos; delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces; publicación de los antecedentes de los candidatos y mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos.
- 6. Incorporar cambios a la composición del poder judicial que reflejen mejor la diversidad social de género, étnica, etc.

NOTAS

- Véase Viviana Giacaman y Rocío Faúdez (2003). Participación Ciudadana en Política Exterior: Un análisis de la participación en los Foros Internacionales, Corporación Participa, santiago de Chile.
- 2. Ese documento fue base la ponencia sobre el tema, presentado en el seminario internacional "Gobernabilidad Democrática: El rol de la sociedad civil en el manejo de conflictos regionales", organizado por CRIES los días 23 y 24 de mayo de 2003 en Santo Domingo, República Dominicana.
- 3. "Informe Hemisférico 2005: Estudio sobre el cumplimiento de los mandatos del Plan de Acción de Québec en 21 países de las Américas", Proyecto de Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas, Corporación Participa (Coord.), 1ra. Edición, Santiago de Chile, Diciembre de 2004.
- 4. Para mayor información sobre las fuentes de información utilizadas en cada uno de los países, pueden consultarse los informes nacionales en www.sociedadcivil.org.
- 5. Dichos estándares mínimos son:
 - Es información pública aquella que está en poder de la Administración Pública
 - Cualquier persona puede solicitar información pública,
 - No es necesario explicitar motivos para solicitar información pública,
 - Las excepciones deben estar claramente establecidas en la ley.
 - La legislación debe establecer plazos.
- 6. A objeto de la investigación se entiende Gobierno Local como la unidad responsable del nivel de menor desagregación territorial que contempla la división político-administrativa de un país.

RESUMEN

Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec: Una contribución a la gobernabilidad democrática en la región

Este artículo presenta y resume el "Informe 2005 de Seguimiento de la Sociedad Civil a la implementación del Plan de Acción de Québec" realizado dentro el proyecto de Participación Ciudadana de las Cumbres de las Américas. Dicho informe explica la metodología de estudio, monitoreo y seguimiento aplicada sobre el cumplimiento por los gobiernos de los mandatos del Plan de Acción de Québec en 21 países de las Américas y refleja los resultados encontrados en los 5 temas seleccionados para apoyar la implementación del Plan de Acción son: 1) Acceso a la información, 2) Libertad de expresión, 3) Gobierno local y descentralización, 4) Fortalecimiento de la sociedad civil y 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia, así como se sistematiza las propuestas sugeridas en el proceso. Este estudio realizado por ciudadanos y ciudadanas, miembros de organizaciones de la sociedad civil del continente, constituye una contribución a la gobernabilidad democrática de la región, ya que permite tener información empírica e indicadores comparables sobre cómo los países están cumpliendo sus compromisos para fortalecer los valores e instituciones de la democracia.

Abstract

Civil Society Follow-up of the Quebec City Plan of Action: A Contribution to Democratic Governance in the Region

The purpose of this article is to present and summarize the "2005 Report on Civil Society Follow-up of the Quebec City Plan of Action" prepared within the framework of the Citizen Participation in the Summit of the Americas project. The objective of the report is to explain the survey methodology, monitoring and follow-up of the level of implementation by the governments of the Quebec Plan of Action mandates in 21 countries of the Americas and to reflect the findings in relation to the five topics that were chosen to support the implementation of the Plan of Action, namely: (1) Access to Information; (2) Freedom of Expression; (3) Local Governments and Decentralization; (4) Strengthening of Civil Society; and (5) Reform of the Judiciary

and Access to Justice. The report further systematizes the proposals that resulted from this process. The survey, which was carried out by female and male citizens, all members of civil society organizations of the Americas, contributes to the democratic governance of the region by gathering empirical information and benchmark indicators to measure individual country's compliance with its commitments to strengthen the institutional values of democracy.

Sumário

Fiscalização da sociedade civil da implementação do Plano de Ação do Quebec: uma contribuição à governabilidade democrática na região

Este artigo apresenta e resume o "Relatório 2005 de fiscalização da sociedade civil da implementação do Plano de Ação do Quebec", realizado no âmbito do projeto de Participação Cidadã das Reuniões de Cúpula das Américas. O relatório explica a metodologia de estudo, o monitoramento e a fiscalização aplicados ao cumprimento pelos governos dos mandatos do Plano de Ação do Quebec em 21 países das Américas. Também revela os resultados referentes aos cinco temas selecionados para apoiar a implementação do Plano de Ação, a saber: 1) Acesso à informação; 2) Liberdade de expressão; 3) Governo local e descentralização; 4) Fortalecimento da sociedade civil; e 5) Reforma do Poder Judiciário e acesso à Justiça. Além disso, sistematiza as propostas lançadas durante o processo. Realizado por cidadãos, membros de organizações da sociedade civil do continente, tal estudo constitui uma contribuição à governabilidade democrática da região, já que possibilita a obtenção de informações empíricas e de indicadores comparativos sobre a forma como os países estão cumprindo seus compromissos para fortalecer os valores e instituições da democracia.



Las relaciones sociedad civil-sector defensa y su importancia en el proceso de construcción de paz: El caso de Nicaragua

Manuela Aguilar

Nicaragua comparte con la mayoría de los países de la región centroamericana una historia conflictiva en la cual las fuerzas armadas han jugado un papel independiente, preponderante y poco democrático. Mientras algunos países centroamericanos, como Costa Rica y Panamá, se enorgullecen en haber terminado por completo con la tradición de un ejército, en otros los militares todavía controlan una parte considerable del poder político y económico. Esto obstaculiza el desarrollo de la gobernabilidad democrática y se cierne como una amenaza potencial de conflicto en el cual las fuerzas armadas toman o se les asignan tareas que no les corresponden. Por lo tanto, la reforma del sector defensa y su transformación en un conjunto de actores coordinados y transparentes hacia la sociedad, con el poder militar claramente subordinado al poder civil, es imprescindible para

la construcción de paz, la prevención de conflictos y la gobernabilidad sostenible y democrática en Centroamérica.

En su artículo "Compartiendo responsabilidades en la Defensa Nacional," el especialista norteamericano Gideon Roe (1999) expresa que la estructura básica de la defensa nacional descansa en tres actores, no solamente en dos: el estado, las fuerzas armadas y la sociedad civil. No obstante, en muchos países la reforma del sector defensa se limita a una reestructuración "desde arriba", sin tomar en cuenta este tercer actor, la sociedad civil, y sus relaciones con las fuerzas armadas como dimensión "desde abajo." En muchos países, y particularmente en América Latina, los temas de seguridad y defensa nacional son todavía percibidos como asuntos exclusivamente reservados para el llamado "Sector Defensa," constituido por la institución encargada por el estado con la elaboración de la política de la seguridad y defensa nacional, en la mayoría de los casos un Ministerio de Defensa, y el ejército nacional que ejecuta esta política. Estos dos actores ni asignan a la sociedad civil un papel en este ámbito, ni reconocen la necesidad de involucrar a la población en estas tareas, con excepción del llamado a la defensa nacional en tiempos de amenaza externa. Por otro lado, la misma sociedad suele a aceptar su papel pasivo, no muestra interés particular en estos temas y reacciona con apatía a cambios en la estructura de la defensa nacional. No obstante, sin esta dimensión "desde abajo", la reforma del sector defensa queda incompleta y las relaciones sociedad-fuerzas armadas siguen siendo un lastre en vez de una fuente de fortaleza para la democracia.

En Nicaragua, a pesar de los avances registrados durante los últimos quince años, las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad civil siguen siendo obstaculizadas por la inseguridad referente al papel que juega y debería jugar el ejército en el sistema democrático del país. La experiencia de los nicaragüenses con la Guardia Nacional durante la dictadura de la familia Somoza y después con el Ejército Popular Sandinista durante el tiempo de la Revolución Sandinista y la guerra civil de los años 80 ha generado confusión y desconfianza con respecto al cuerpo armado. A pesar de un proceso largo de desmovilización, reestructuración y profesionalización en los últimos quince años, el Ejército de Nicaragua sigue manteniendo una posición muy fuerte en la estructura política del país y continua gozando de importantes niveles de autonomía funcional, lo que acentúa más el carácter precario de la democracia nicaragüense. Mientras que el Ejército de Nicaragua se adaptaba con notable rapidez y eficiencia a los cambios en el nuevo

escenario del fin de la guerra civil, entrando en un acelerado proceso de profesionalización y redimensionamiento referente al número de sus efectivos y al presupuesto asignado, convirtiéndose así en un importante factor de estabilidad, la sociedad civil y las autoridades civiles legítimamente electas parecían no tener la capacidad o la voluntad política necesaria para adquirir y desarrollar competencias profesionales en el campo de la seguridad y defensa para poder conducir un modelo de relaciones civiles-militares cuyo eje cardinal fuera la subordinación de la institución armada al poder civil. Esto se refleja en el asimétrico balance de poder que existe todavía entre el Ejército y el Ministerio de Defensa, creado hace pocos años y constituido enteramente por civiles.

Sin duda, los nicaragüenses prefieren un ejército que tenga la capacidad de defenderlos; pero ya no quieren fuerzas armadas que actúen como actores independientes en el desarrollo político del país. Aparte de estas premisas, sin embargo, no existe un consenso nacional sobre el papel del ejército, y la actuación de los poderes del estado frente a las fuerzas armadas han contribuido de forma significativa a esta confusión.

El proceso de reconversión militar en los años 90, por ejemplo, se desarrolló en un escenario en el cual el nuevo gobierno pronto se encontró políticamente aislado y en una posición de debilidad extrema, sin partido y sin base social de apoyo. Por su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, el ejército apareció como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la nueva administración y en tales condiciones actuar abiertamente como poder moderador, al menos hasta finales de 1994. El cuerpo castrense, por su parte, sometido al fuego cruzado de radicales de derecha que pedían su desmantelamiento y extremistas de izquierda que le acusaban de traición, precisaba del gobierno para garantizar su existencia institucional y al menos un relativo grado de legitimidad. Ambos se necesitaban mutuamente (Cajina, 2002).

Hoy en día, los medios de comunicación todavía consultan frecuentemente a los jefes militares referente a temas políticos¹ y en la crisis política sobre las reformas constitucionales que arrojó al país a un período de inestabilidad precaria a principios del año corriente, representantes de la sociedad civil expresaron públicamente opiniones sobre el papel de las fuerzas armadas en esta crisis que se extendieron desde advertencias que un involucramiento del ejército en la lucha de poder entre el ejecutivo y el legislativo profundizara la crisis y elevara el papel del ejército a un tercer actor político, hasta un llamado a las fuerzas armadas de recordarse de su subordinación a la presidencia enraizada en la constitución de la república y de intervenir en la crisis para mantener el presidente en el poder.

La transformación del concepto de seguridad durante la última década, de un mero bien público nacional en un bien público internacional, ha contribuido gravemente a esta confusión. El decrecimiento general de amenazas militares entre los estados que constituyen el sistema internacional actual y el aumento preocupante de conflictos sociales, políticos y económicos internos que interfieren en la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico de muchos países, incluyendo a Nicaragua, asigna a la seguridad nuevas tareas que se ajustan a esta tendencia. Por lo tanto, el compromiso de las fuerzas armadas con la seguridad humana tiende a aumentar en correspondencia con sus capacidades y potencialidades institucionales y les asigna nuevas tareas en una sociedad democrática. Paradójicamente, este "renacimiento militar" (Solis, 2003) se da gracias a los esfuerzos de civiles de desmilitarizar el concepto de la seguridad y contribuye al sentimiento dentro del cuerpo militar que tiene la autorización de participar activamente en el manejo del desarrollo sostenible. Lo que se concibió hace una década como la desmilitarización del concepto de seguridad ahora amenaza terminando en la militarización del resto de las agendas de políticas públicas en América Central.

Nicaragua no es una excepción de este fenómeno. Como comparte con muchos países centroamericanos el problema de la insuficiencia de efectivos policiales para proteger la seguridad ciudadana en todo el territorio del país, muchos pobladores ven a las fuerzas armadas como policías sustitutos para tareas normalmente asignadas únicamente a la policía nacional, asignándoles nuevos retos que confunden aún más la definición del papel que debería de jugar el ejército, particularmente en el manejo de desastres naturales. El papel fuerte que jugaron las fuerzas armadas durante el desastre del Hurracán Mitch en 1998 y las expresiones de agradecimiento de la población hacia el militar como actor independiente y apartado del sistema político, en vez de ser una mera herramienta del ejecutivo, subrayan esta percepción. Por otro lado, para muchos nicaragüenses el ejército todavía parece reflejar y perpetuar las diferencias políticas existentes en el país, sirviendo intereses particulares políticos. Los conflictos entre el Ministerio de Defensa y el cuerpo armado tienden a confirmar aún más estos temores y percepciones. Acontecimientos como el escándalo sobre el desvío de armas de Nicaragua a Colombia en el 2001 (Cuadra Lira 2004) no contribuyen a aliviarlos. Por otro lado, las fuerzas armadas parecen no confiar en la capacidad de los civiles, tanto del sector defensa como de la sociedad civil, en términos de temas de seguridad y defensa y procuran preservar su posición independiente.

El reciente proceso de consulta civil durante la elaboración del Libro de Defensa Nacional en Nicaragua subrayó la confusión que sigue existiendo entre los nicaragüenses con respecto al papel que el ejército debería de jugar dentro del sistema político del país. Igual que en Guatemala, Nicaragua ha pasado en los últimos dos años por el proceso de elaboración del Libro Blanco de Defensa Nacional. Sin duda se trata de un significativo paso adelante en el camino hacia la institucionalización y consolidación de la democracia. Después de un arduo proceso de negociación entre el ejército y el Ministerio de Defensa, la versión preliminar del Libro fue presentado a más de mil representantes de la sociedad nicaragüense en aproximadamente 17 talleres de consulta civil. Esta consulta constituyó un ejercicio democrático de inmensa importancia. Por primera vez, representantes de la sociedad civil y representantes del sector defensa se sentaron en una mesa y discutieron el papel de las fuerzas armadas en el desarrollo económico-social del país y sus contribuciones a la consolidación de la democracia. También analizaron las expectativas de un acercamiento y una colaboración mas estrecha entre la población que goza del bien común de la defensa y el sector del gobierno encargado de ofrecer este servicio.

En la versión final, presentado a mitad del año corriente, el Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños Geyer, subrayó que la elaboración del Libro ha

"creado un valioso espacio de participación ciudadana en un ámbito de política pública tradicionalmente reservado a un numero limitado de actores. Mediante la discusión y análisis del documento preliminar para la consulta, amplios sectores de la sociedad nicaragüense lograron establecer sus preocupaciones, visiones y demandas en torno a la Seguridad y Defensa Nacional tal y como ha quedado escrito en esta versión final. Confiamos en que este espacio de comunicación, interacción y concertación entre la sociedad civil y el Estado, continúe consolidándose como elemento fundamental de la legitimidad y sostenibilidad en el

tiempo de nuestra Defensa como política de Estado..." (Libro Blanco 2005, 9).

En el prólogo al documento, escrito por el entonces Ministro de Defensa, José Adán Guerra Pastora y el Comandante en Jefe del Ejército de Nicaragua, General Moíses Omar Halleslevens Acevedo, ambos reconocen que

"la participación social confiere legitimidad a la Política de Defensa Nacional y garantiza su sostenibilidad en el tiempo..., promoviendo y profundizando el desarrollo de la Cultura de Defensa a partir del entendimiento y el diálogo entre la sociedad nicaragüense, la comunidad internacional y las instituciones del Sector Defensa..." (Libro Blanco 2005, 10).

No obstante, los talleres de la consulta evidenciaron lo arriba elaborado:

- 1. La sociedad civil nicaragüense padece de una falta de consenso referente al papel que deberían de jugar las fuerzas armadas. Tiende a asignarles misiones que corresponden más a agencias de desarrollo y propone un aumento en el presupuesto militar para poder cumplir con estas misiones nuevas. El proceso de consulta civil también dejó claro que la población percibe como amenazas al país menos los enfrentamientos militares que los problemas económicos y políticos que vive Nicaragua.
- 2. A pesar de la recepción positiva de la consulta civil en todos los talleres, la desconfianza hacia los objetivos del ejército sigue existiendo. Se reclamó, por ejemplo, que el Libro Blanco proyecta la defensa nacional y el Ejército de Nicaragua como disociado del Estado y no como un producto regido por las reglas de la sociedad y el Estado mismo y se expresó que no se debe permitir la instrumentalización del ejército en los conflictos políticos internos. Los participantes también propusieron comenzar un proceso de sensibilización para el fomento de la confianza hacia las fuerzas armadas, principalmente en las zonas rurales que fueron las más afectadas por la guerra civil.
- 3. Además, la sociedad se siente excluida del tema de la defensa y la seguridad, exige un papel más preponderante en este ámbito y propone introducir la enseñanza de los temas de seguridad y defensa como elemento pedagógico transversal de la sociedad nicaragüense en el sistema educativo nacional.

No cabe duda que la consulta civil del Libro de Defensa Nacional abrió por primera vez en la historia de Nicaragua una ventana hacia la reconciliación y el entendimiento mutuo entre la sociedad y el ejército. En el transcurso de las extensas discusiones de la consulta, ambos lados identificaron una necesidad imperante de comunicación mas cercana, ya que las percepciones tanto de las amenazas a las cuales nos enfrentamos como de las tareas que le corresponden a las fuerzas armadas son divergentes entre la sociedad y el ejército.

Por lo tanto, es importante crear entre el sector defensa y la sociedad civil el entendimiento que las fuerzas armadas ya no son actores impredecibles en la creación de conflictos sino herramientas para su prevención y solución, apartidarias e institucionalmente limitadas. Hoy en día, cuando el concepto ampliado de la seguridad democrática, y más allá de ella, la seguridad humana, les asigna al ejército tareas no-tradicionales que contribuyen directamente a la protección de la democracia y al desarrollo económico y social del país, la colaboración entre sociedad civil y sector defensa es imperativa para lograr estas metas. Es importante que la sociedad civil se convierta de un objeto de la política de defensa en un actor más activo que participa en las decisiones vinculadas a su propio desarrollo como fundamento del fortalecimiento de la democracia. Para esto, la sociedad civil debe de profundizar su conocimiento sobre los temas de seguridad y defensa, establecer una relación mas estrecha con el sector defensa y crear un espacio que permite la incidencia en las políticas públicas referente a estos temas. Sin embargo, es difícil conseguir la confianza de las fuerzas armadas de que las organizaciones de la sociedad civil se pueden transformar en colaboradores activos en vez de ser visto como obstaculizadores o limitantes del papel del ejército.

Para que se alcance la visión de un futuro consensuado y para que se aprecie el valor de la defensa como papel de todos, es necesario fomentar una cultura de defensa dentro de la sociedad nicaragüense. Si se define la cultura de la defensa como conciencia ciudadana respecto del valor del tema para el conjunto de la sociedad, confianza en el sector como ejecutor apartidario de un bien común y sentido de responsabilidad conjunta para la defensa de los intereses nacionales, y si se considera además la historia de desconfianza de la sociedad nicaragüense hacia su cuerpo armado, es de suma importancia promover esta cultura en la población. Hace falta en Nicaragua, como en muchos países, el reconocimiento que la defensa es una responsabilidad permanente del conjunto de la sociedad. Ni la paz auto-

máticamente elimina la necesidad de fuerzas armadas, ni la defensa es un asunto exclusivo de los militares. Por lo tanto, la sociedad civil como expresión organizada de los ciudadanos tiene responsabilidades importantes en esta tarea. Una de estas responsabilidades es adquirir conocimiento que permita su incidencia en la política de defensa; otra es respetar y apoyar al Sector Defensa y evitar la tentación de politizar el cuerpo militar ascendiendo a los favoritos de los partidos o buscando el apoyo de facciones militares durante las crisis sociales, entre otros.

La versión final del Libro de Defensa Nacional demuestra que el sector defensa comparte con la ciudadanía el sentido de necesidad de la creación de una cultura de defensa y la incluye junto con el patriotismo, la identidad nacional y el espíritu de solidaridad en el capítulo sobre los valores de la defensa que conforman la conciencia nacional, subrayando que la cultura de defensa "se fundamenta en un proceso de educación que crea la conciencia cívica y ética en relación con la soberanía y los intereses de Nicaragua, empleando como eje transversal las diversas formas didácticas del sistema de educación nacional." Para el sector defensa, la cultura de defensa "constituye en consecuencia una obligación indelegable de las instituciones del Estado y sobre todo del sistema educativo nacional de participar en el diseño y la aplicación de las estratégias de divulgación y enseñanza-aprendizaje de estos valores, con el apoyo de los medios de comunicación social." (Libro de Defensa Nacional 2005, 86).

Sin embargo, aparte de esta inclusión como resultado de la consulta civil, el Libro carece de propuestas prácticas de colaboración entre la población, la sociedad civil y el sector defensa, subestimando el nivel y la calidad de un posible aporte de la sociedad a la defensa y seguridad nacional, particularmente en tiempos de paz. En sus Estrategias Generales de Respuesta a las Amenazas y Riesgos, el documento propone "impulsar el desarrollo de una Conciencia de Defensa, base de la Cultura de la Defensa, en la sociedad nicaragüense de manera que ésta perciba como propia todas las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses y las de la nación" (Libro de Defensa Nacional 2005, 93) e incorpora en las Perspectivas Generales de Modernización del Ejército "la profundización de las relaciones civiles-militares de manera que contribuyan al consenso, reconocimiento y legitimación del quehacer de la Institución y aseguren la activa participación de la sociedad civil en la Defensa Nacional" (Libro de Defensa Nacional 2005, 152). Pero el Libro no señala una relación bilateral y mutuamente beneficiosa, a como se podría desarrollar entre el Sector Defensa y la sociedad civil.

Para llenar este vacío, aumentar la confianza mutua entre las fuerzas armadas y la sociedad y promover una estrecha colaboración entre la sociedad civil y el sector defensa nicaragüense, se proponen las siguientes cinco recomendaciones:

- 1. El concepto de estructuras mixtas entre civiles y militares, expresado en el Libro de Defensa Nacional y aplicado también en el futuro cercano al propio Ministerio de Defensa, debería extenderse también a la sociedad civil, invitando e incluyendo a miembros de las fuerzas armadas a las instalaciones y cursos de educación terciaria y permitir que docentes civiles entren en las academias militares exponiendo visiones diferentes a las de los docentes militares. Acuerdos de cooperación entre universidades y escuelas militares podrían incluir temas como derechos humanos, derecho humanitario, derecho internacional, políticas públicas, sistemas políticos comparados, el sistema internacional y las relaciones internacionales, historia de Nicaragua, teorías y herramientas de la transformación de conflictos, preservación del medio ambiente y estadísticas, para mencionar solamente algunos. De la misma manera, se podrían diseñar programas de investigación y monitoreo conjuntos, y los temas de seguridad y defensa podrían ser incluidos en los planes de estudio de las carreras universitarias afines. Hoy en día, la educación de muchos militares en el llamado mundo desarrollado incorpora grados académicos universitarios e incluye programas de estudio junto con civiles en instituciones de educación superior, como rasgo importante de una educación militar moderna.
- 2. Los medios de comunicación constituyen un potencial considerable en el aporte a la construcción democrática y tienen que socializar el debate sobre las reformas necesarias en el ámbito de la seguridad y la defensa. En este sentido, sería necesario que tengan acceso a cursos de entrenamiento de los institutos de educación de las fuerzas armadas o reciban de ellas cursos básicos sobre los temas de seguridad y defensa.
- 3. En desastres nacionales, se debería —y efectivamente se puede— contar con la ayuda de la sociedad civil de forma más activa y más allá de la mera respuesta a la alerta por parte de las fuerzas armadas. Muchas acciones de organizaciones de la sociedad civil en tiempos de desastres naturales han señalado que puede aportar de

forma importante a la superación de estas situaciones de emergencia. A nivel permanente, pueden ayudar en los sistemas de monitoreo y alerta temprana y ayudar a mantener y mejorar la comunicación tan esencial en estas situaciones.

- 4. De la misma manera, la sociedad civil puede participar activamente en el proceso de concientización del peligro de las minas, una tarea que se ha quedado hasta el momento casi exclusivamente en manos de las fuerzas armadas. Hay ejemplos de apoyo por parte de la sociedad civil, como en el caso de grupos de estudiantes de la Universidad Americana en Managua quienes durante los últimos años han apoyado al Desminado en Nicaragua con las tareas de concientizar a pobladores en las áreas rurales fronterizos acerca del problema de las minas.
- 5. En lo general, la sociedad civil tiene que organizarse mejor para poder jugar un papel más importante en el ámbito de los temas de seguridad y defensa. Durante los primeros años de la década de los noventa, se mostró apática y quedó ajena a los procesos de reconversión de la defensa, creyendo que se trataba de un asunto que sólo concierne a militares y políticos.

El Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua (CEEN) fue la primera organización relacionada directamente con los temas de seguridad y defensa en Nicaragua, pero nació en 1993 más por efecto de las influencias y urgencias externas que como una necesidad nacional y carecía de un plan general de desarrollo a largo plazo y su correspondiente plan de acción claramente definido, dependiente de la pericia de especialistas extranjeros. Recibió recursos externos para un programa de entrenamiento de civiles en temas de seguridad y defensa por el National Democratic Institute for International Affairs (NDI) y con estos recursos organizó entre 1993 y 1997 diversos foros y talleres nacionales y locales así como consultas multisectoriales y privadas, conducidos por expertos internacionales, en las cuales participaron funcionarios gubernamentales, representantes de partidos políticos, legisladores, líderes militares y miembros de las organizaciones de la sociedad civil. Igualmente ofreció asesoría técnica, particularmente a la Asamblea Nacional. De cuerdo con Roberto Cajina, uno de los pocos expertos nicaragüenses civiles en el tema de los asuntos civilesmilitares, el esfuerzo del NDI contribuyó a abrir el diálogo civil-militar, pero no logró formar una verdadera comunidad nacional de defensa, ni desarrollar entre la población y la clase política una cultura de defensa sobre la que se sustente una conciencia nacional de defensa. Lo mismo es válido para los esfuerzos de Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), que desde 1998 ofrece participación de civiles a cursos de entrenamiento en temas de seguridad y defensa. Durante los últimos años, el CEEN disminuyó sus actividades a falta de fondos y solamente volvió a la palestra pública durante el proceso de elaboración del Libro de Defensa Nacional para apoyar en la consulta civil (Cajina, 2002).

Recientemente, dos organizaciones nuevas de la sociedad civil se han preocupado por los temas de seguridad y defensa, el Centro de Estudios Políticos (CEP), afiliado a la Universidad Americana, y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), un organismo no-gubernamental. El IEEPP publica mensualmente un informe sobre temas de seguridad y defensa y el CEP está finalizando la aprobación de un proyecto que propone la creación de una red de expertos en seguridad y defensa de la sociedad civil que se reúne periódicamente para discutir estos temas y elaborar propuestas de políticas públicas. La red servirá como puente entre las instituciones del sector defensa y la sociedad, gozando de la confianza de ambos lados. A largo plazo, pretende transformarse en un tercer actor del sector defensa que no constituye un foro meramente crítico sino mas bien colaborativo y aportante, y conectarse con otras redes sobre temas de seguridad y defensa como la que se creó como resultado del proceso de elaboración del Libro de Defensa Nacional en Guatemala, la Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL) y la Red Global de Facilitación (Global Facilitation Network) que trabaja a nivel mundial en temas de reformas al sector defensa y prevención de conflictos. No obstante, hasta el momento no existe cooperación entre las pocas organizaciones de la sociedad civil nicaragüense en los temas de seguridad y defensa que podría resultar en una posición más coherente y unida en relación con estos temas y superar su debilidad en la capacidad de propuesta y la articulación de posiciones frente a los actores del sector defensa.

En América Latina compartimos muchas de las amenazas a nuestra seguridad, tanto tradicionales como no-tradicionales. La construcción de capacidades y la formación de redes entre organizaciones de la sociedad civil ayudarán a enfrentarlas conjuntamente y a convertir a la sociedad civil en una parte del triángulo de defensa nacional competente, incidente y capaz.

NOTAS

1. Vea entrevistas con el Jefe del Ejército, General Omar Halleslevens, en *La Prensa*, 4 de Junio del 2005, "Jefe del ejército reconoce tensión política" y en el semanario *Confidencial* Año 9, no. 440, 5 al11 de Junio 2005, "Ejército: Diálogo es la única salida."

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Cajina, Roberto (2002). "La reconversión militar en América Latina: Balance y Escenarios. Escenario 3: Nicaragua." Ponencia para el Seminario "La Reforma del Sector Seguridad en Democracias Precarias: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala", Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Cuadra Lira, Elvira (2004). *El Trinomio del Fuego*. *Armas Leyes y Cultura*. Centro de Estudios Internacionales, Managua.
- Ministerio de Defensa/Ejército de Nicaragua (2005). *Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua*. Managua: Impresión Comercial La Prensa.
- Ministerio de Defensa/Ejército de Nicaragua (2004). Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua. Managua: Impresión Comercial La Prensa (versión preliminar).
- Roe, Gideon (1999). "Compartiendo responsabilidades en la Defensa Nacional." En: Juan Ramòn Quintana (ed.). La Defensa Nacional. Un Bien Público. Udapde: La Paz.
- Solis Rivera, Luis Guillermo (2003). "Central America: Integration, Security and the Crisis of the Regional System." In: Moufida Goucha and Francisco Rojas Aravena (eds.), *Human Security*, *Conflict Prevention and Peace*, eds. UNESCO: Santiago, Chile, 115-26.

RESUMEN

Las relaciones sociedad civil-sector defensa y su importancia en el proceso de construcción de paz: El caso de Nicaragua

Nicaragua comparte con la mayoría de los países de la región centroamericana una historia conflictiva en la cual las fuerzas armadas han jugado un papel independiente, preponderante y poco democrático. A pesar del proceso de reconversión y profesionalización, las fuerzas armadas nicaragüenses todavía controlan una parte considerable del poder político y económico del país.

Esto obstaculiza el desarrollo de la gobernabilidad democrática y puede conducir a conflicto, o al manejo inadecuado de los mismos, en las cuales las fuerzas armadas toman o se les asignan tareas que no les corresponden. Por lo tanto, la reforma del sector defensa y su transformación en un conjunto de actores coordinados y transparentes hacia la sociedad, con el poder militar claramente subordinado al poder civil, es imprescindible para la construcción de paz, la prevención de conflictos y la gobernabilidad sostenible y democrática en Centroamérica.

El artículo, adaptado de una ponencia realizada en mayo de 2005 en la conferencia "Constructing peace and democratic good government in the Caribbean. The role of civil society in the management of structural causes of regional conflicts" en la República Dominicana, analiza la relación entre las fuerzas armadas de Nicaragua y la sociedad civil como tercer actor de la estructura básica del sector defensa y subraya la desconfianza histórica que existe desde la sociedad hacia el Ejército de Nicaragua, particularmente acerca de la falta de consenso referente a su papel en la estructura política del país. Se enfoca en el reciente proceso de la elaboración del Libro de Defensa Nacional, particularmente en la consulta civil que realizó el sector defensa con la sociedad civil. A pesar de ser un primer paso importante hacia la reconciliación entre fuerzas armadas y sociedad, la consulta reveló las discrepancias que todavía existen entre el papel pasivo que le asigna el Ejército a la sociedad y la visión de la misma sobre una participación más activa en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional, expresada también en las recomendaciones de la autora para construir una cultura de defensa compartida entre todos los nicaragüenses.

ABSTRACT

Civil Society – Defense Sector relations and their importance in the peace building process: The Nicaragua Case

Nicaragua shares with most of the countries in the Central American region a history of conflict where the armed forces have played an independent, predominant and not-so-democratic role. In spite of the restructuring and professionalization process that was carried out, a considerable portion of the political and economic power is still in the hands of the armed forces in Nicaragua.

This hinders the development of democratic governance and may lead to conflict or mismanagement of conflict by having the armed forces assume or be entrusted with tasks that are not within their sphere of influence. Consequently, the reform of the defense sector and its transformation into a group of coordinated actors that act transparently towards society, with the military power clearly subordinated to the civil power, is essential for peace building, conflict prevention and sustainable and democratic governance in Central America.

The purpose of this article, which was adapted from a presentation made in May 2005 during the conference "Constructing peace and democratic good government in the Caribbean. The role of civil society in the management of structural causes of regional conflicts" held in the Dominican Republic, is to analyze the relationship between the Nicaraguan armed forces and civil society, as the third actor in the basic structure of the defense sector. The article places emphasis on society's historic distrust of the Nicaraguan Army, in particular concerning the lack of consensus in relation to its role in the political structure of the country. The article further focuses on the recent process of elaboration of the Book on National Defense, especially on the civil consultation carried out by the defense sector with civil society. Although it constituted a significant first step towards the reconciliation of the armed forces with society, the consultation revealed the discrepancies that still exist between the passive role assigned to society by the Army and society's pursuit of a more active participation in the security and national defense arena, which was also expressed by the author in her recommendations to build a culture of shared defense between all Nicaraguans.

Sumário

As relações sociedade civil-setor defesa e sua importância no processo de construção da paz: o caso da Nicarágua

A Nicarágua partilha com a maioria dos países da região centro-americana uma história de conflitos na qual as forças armadas desempenharam um papel independente, preponderante e pouco democrático. Apesar do processo de reconversão e profissionalização, as forças armadas nicaragüenses ainda controlam uma parte considerável do poder político e econômico do país.

Isto obstaculiza o desenvolvimento da governabilidade democrática e pode desembocar tanto em conflitos como no manejo inadequado destes, processos nos quais as forças armadas assumem ou recebem como atribuições tarefas que não lhes correspondem. Portanto, a reforma do setor defesa e sua transformação em um conjunto de atores coordenados e transparentes voltados para a sociedade, com o poder militar claramente subordinado ao poder civil, é imprescindível para a construção da paz, a prevenção de conflitos e a governabilidade sustentada e democrática na América Central.

O presente artigo, adaptado de uma apresentação realizada em maio 2005 durante a conferência "Constructing peace and democratic good government in the Caribbean. The role of civil society in the management of structural causes of regional conflits", na República Dominicana, analisa a relação entre as forças armadas da Nicarágua e a sociedade civil como terceiro ator da estrutura básica do setor defesa, destacando a desconfiança histórica que a sociedade demonstra em relação ao exército da Nicarágua, particularmente no que se refere à falta de consenso sobre o papel deste na estrutura política do país. O foco é posto no recente processo da elaboração do Livro de Defesa Nacional, particularmente na consulta à sociedade civil realizada pelo setor defesa. Apesar de ser um primeiro passo importante rumo à reconciliação entre forças armadas e sociedade, a consulta revelou as discrepâncias que ainda existem entre o papel passivo que o exército atribui à sociedade e a visão desta sobre uma participação mais ativa dos cidadãos no âmbito da segurança e da defesa nacional, manifestada também nas recomendações da autora para a construção de uma cultura de defesa compartilhada entre todos os nicaragüenses.

PENSAMIENTO PROPIO 21

La Sociedad Civil y el Reto de la Construcción de la Paz en América Latina y el Caribe: Un Balance Preliminar

Buenos Aires. Editorial CRIES. 2005, 105 págs.



La presente publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y el Centro de Estudios Globales y Regional (CEGRE) recoge las principales experiencias y lecciones aprendidas en el marco del programa "El rol de sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe" sentando las bases para impulsar una segunda etapa del programa en los años venideros.

Se trata de una iniciativa global iniciada por el European Centre for Conflict Prevention (ECCP), y desarrollada actualmente en América Latina y el Caribe por CRIES, y el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC).

Este programa de investigación y consulta fue concebido como una sociedad mundial en la que cada región está representada en el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), ámbito en el que se dan a conocer las experiencias en conflictos recientes a la vez que se establece el perfil de la prevención de conflictos y la promoción de la paz en cada una de las regiones del mundo.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Relaciones peligrosas

Carlos March

La relación y la no relación de los partidos políticos y la sociedad civil en América Latina exige en el presente período de continuidad democrática en el subcontinente, actitudes de madurez, paciencia y método por parte de los dirigentes políticos, sociales y cívicos.

Madurez. En la mayoría de los países latinoamericanos, los dirigentes nucleados en las denominadas organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales buscan diferenciarse a tal extremo, que no pueden evitar caer en un dogmatismo cívico, y pasan a considerar herejes democráticos a aquellos dirigentes sociales y cívicos que deciden involucrarse en la política partidaria. Entre ingenuas, soberbias y pueriles, las ONG califican a los políticos de ineptos y corruptos. Y los políticos, por su parte, con inocultable ceguera corporativa, consideran a las ONG como herramientas de fragmentación social, carentes de la mínima representatividad social. Pero la realidad indica que así como las ONG no son quienes deben extender los certificados de castidad de la democracia, los políticos no tienen la fuerza para firmar el certificado de defunción de las ONG. La realidad también indica —o al menos la realidad que reflejan las encuestas— que salvo en contadas excepciones, los ciudadanos no confían en la clase dirigente política —son pocas las sociedades donde la confianza en los partidos políticos alcanzan los dos dígitos de los encuestados— y al mismo tiempo, si bien las ONG gozan de una confianza considerable, el índice de población que conoce el trabajo de estas organizaciones es muy bajo. El desafío que se plantea en este punto, es pasar de las posiciones dicotómicas a acciones confluyentes. Comienzan a aparecer los dirigentes políticos que encuentran en los programas de las ONG el complemento adecuado a sus propias políticas de gobierno. También algunos dirigentes sociales y civiles comienzan a sumarse a listas de candidatos, a legislaturas y a cargos ejecutivos. Pero todo ello, aún muy lejos de la experiencia de integración ocurrida en Brasil. Efectivamente, dejando de lado los resultados y la deteriorada imagen pública del Partido de los Trabajadores (PT) que llevó a la presidencia a Lula Da Silva, la construcción de esa fuerza política se basó en la comunión entre dirigentes políticos, sindicales y de la sociedad civil. Los líderes sociales comprendieron que si querían cambiar el país desde la política partidaria y recuperar al Estado para el bien común, no podían estar ajenos a la construcción de un partido político que les permitiera llegar al gobierno, en fuerte articulación en la etapa fundacional, con dirigentes políticos.

Paciencia. Las reformas políticas que exigen las democracias latinoamericanas no serán impulsadas por los actuales dirigentes políticos. Las ONG, si bien tienen propuestas y capacidad para instalar el tema en la agenda mediática, carecen de la fuerza suficiente para lograr imponerse. Por ello, la construcción de la nueva política, de las condiciones para que se pueda dar el recambio de dirigentes y la recuperación de los partidos políticos como espacios de participación popular será un largo proceso. Más de setenta años tardó México para que Vicente Fox pudiera romper el monopolio del PRI. Varias décadas en Uruguay demoró la izquierda de Tabaré Vazquez en romper el bipartidismo. Veinte años en Brasil tardó el Partido de los Trabajadores en llegar a la presidencia, luego de sostener un proceso que les permitió instalar a sus representantes en legislaturas, gobiernos municipales y estaduales.

Método. Se requieren estrategias bien definidas y mejor refinadas por parte de la sociedad civil para poder romper la captura corporativa que han logrado consolidar los dirigentes políticos sobre los partidos políticos y las instituciones del Estado. Estrategia que exige conformar redes de nuevos dirigentes que pongan al Estado al servicio de los ciudadanos y no de los intereses corporativos e individuales. Estrategia que debe identificar y acompañar a los nuevos dirigentes políticos que recuperen en los partidos políticos sus funciones de formadores de dirigentes, de control de sus representantes a través de los tribunales de disciplina, de espacios de discusión ideológica y de creación de polí-

ticas de Estado, de garantes del recambio de dirigentes que exige toda consolidación de las instituciones. Mientras los partidos permanezcan como meras herramientas electorales, que sólo sirven para validar decisiones y candidatos que ni siquiera responden a los deseos de sus propios afiliados, la interacción con la sociedad civil será prácticamente imposible debido a que son estructuras vacías de contenido.

La sociedad civil en las reformas políticas

Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas, en el tema de reforma política, mostraron las siguientes debilidades en la mayoría de los países:

Incapacidad de popularizar el conflicto: La reforma política está percibida desde un enfoque absolutamente técnico y como un debate entre diversas conceptualizaciones. No se logra ligar el tema de reforma política a las preocupaciones y necesidades de la gente. Las organizaciones de base no se involucran en el tema porque, algunas ya responden a dirigentes políticos y otras muchas no pueden ligar la reforma a la pobreza. Expresión de un dirigente social de base: "si a mi me dicen cómo hago para explicarle a los compañeros que el hambre comienza en las urnas y que por eso es fundamental involucrarse en una reforma política, en tres días movilizo a toda la comunidad". Esto impide a las organizaciones promotoras de cambios en la forma de gestionar la política, lograr el anclaje social necesario para legitimar las reclamadas reformas políticas.

Dificultades de articular alianzas transversales: La dimensión que cobra una reforma política integral exige una estrategia de múltiples acciones pero en sentido unificado que logre articular a todos los actores involucrados en el tema. Queda demostrado en esta experiencia que el sector de la sociedad civil no está maduro para tejer redes transversales de operación en los niveles geográfico, temático, sectoriales, temporales y de alcance. Esto impide lograr masa crítica.

Falta de motivaciones en los actores de la sociedad civil para evitar la dispersión de esfuerzos. En Argentina, entre el 2002 y el 2005 se conformaron numerosos espacios colectivos que lejos de concentrar las energías y consensuar las propuestas, desgastaron vínculos y no lograron reunir la fuerza suficiente en sus acciones. Estos son los espacios que

se fueron conformando en los últimos tres años:

- Diálogo Argentino. Espacio integrado por ONG y organizaciones confesionales y religiosas. Redactaron un documento de consenso pero no se logró imponerlo.
- Comisión de Seguimiento del Acuerdo Federal para la Reforma Política: Espacio conformado por ONG que en una primera etapa, en el año 2002, logró que el gobierno nacional redactara un Acuerdo Federal casi íntegramente sobre las propuestas elaboradas por este grupo de organizaciones. Firmado el acuerdo por el presidente y todos los gobernadores, se integró la Comisión de Seguimiento que elaboró dos informes sobre el monitoreo y finalmente se disolvió dada la falta de voluntad política para impulsar la reforma política y la falta de cohesión de la sociedad civil para extremar los reclamos en torno al acuerdo.
- Foro Social para la Transparencia: Formado por organizaciones especializadas en temas de transparencia, ante la falta de avance hacia una reforma política integral, este foro impulsó un paquete de proyectos denominado las Leyes de Mayo. Este es el único espacio que logró articularse y reunir en el marco del Cabildo Abierto Ciudadano a 250 ONG que acompañaron la propuesta, pero desde un apoyo absolutamente pasivo.
- Hagamos Algo: Una organización que buscó articular con otras para impulsar una iniciativa popular que reunió 120.000 firmas para derogar la ley que define la proporcionalidad en la representación parlamentaria de las provincias por inconstitucional y adecuarla al último censo poblacional. Propone también la obligación de presentar declaraciones juradas a los candidatos y un tope máximo de salarios para los funcionarios. La presión de las firmas no pudo ser capitalizada y esta iniciativa se termino diluyendo.
- Ciudadanos por el Cambio: Una organización integrada por personas sin experiencia previa en promover la activación de herramientas de participación, impulsaron una iniciativa popular para reemplazar la lista sábana —sistema de lista bloqueada que obliga al electorado a votar plantillas sin posibilidad de tachas ni modificaciones— por el sistema binominal. Luego de reunir más de 300.000 firmas de las casi 600.000 necesarias, se desistió de seguir adelante con la iniciativa.
- Vox Populi: Grupo impulsado por empresarios, académicos,

comunicadores, referentes sociales y ONG. Se impulsó una iniciativa popular para ligar a la reforma política con el hambre a partir de reducir en un 25% la cantidad de diputados, reemplazar la lista sábana por el sistema mixto y sacar una ley que obligue al Estado a asegurar la alimentación de todos los niños de hasta 5 años. Fue una iniciativa que estuvo fuera de foco en cuanto a recursos disponibles, dimensión del esfuerzo, viabilidad de la iniciativa e impacto de cambio sistémico, y el esfuerzo terminó aportando firmas al plan alimentario pero no se avanzó en los puntos ligados a la reforma política.

- ACDE: Este grupo nucleado por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE), impulsó un documento para la reconstrucción del país, incluyendo el tema de reforma política, pero tampoco, como sucedió con otros espacios, logró aglutinar acciones de incidencia bajo ese marco teórico construido.
- Acción Católica: Se trabajó durante un tiempo en cada parroquia con las conclusiones del Diálogo Argentino priorizando los temas de reforma política.
- Diversas instituciones impulsaron proyectos de manera desarticulada y de reformas parciales, como el Acuerdo para el Consenso de la Asociación Conciencia, el proyecto de ley de acceso a la información pública que reunió a varias organizaciones pero sin la convicción necesaria como para garantizar su sanción en el Congreso.
- Reforma Política Ya!: un espacio integrado por ONG apoyado por empresarios que aportaron recursos financieros pero no presencia y por medios de comunicación que respaldaron una cuestionable campaña publicitaria para reunir firmas en apoyo a una reforma política. Con un impulso inicial que lo llevó a ser el interlocutor del Ministro del Interior, terminó absolutamente neutralizado, sin haber logrado instalar el tema en la sociedad y sin haber construido la fuerza necesaria para imponer la voluntad política de un gobierno que no desea avanzar en ningún tipo de reforma.

Diez iniciativas dispersas, y paradójicamente muchas de ellas repitiendo actores, para intentar cambiar un sistema sólidamente consolidado y a personajes estrechamente unidos en una red corporativa que manejan miles de personas y millones de pesos.

La sociedad civil muestra una preocupante falta de visión para consolidar un liderazgo desde la articulación y un fuerte temor que parte de una falsa dicotomía: construir poder difuso desde espacios colectivos amenaza la consolidación del poder real de las organizaciones. Sin generar capacidad de articulación que asegure masa crítica, es imposible generar el poder difuso necesario para generar incidencia en un sistema infinitamente superior en poder real a los limitados recursos con los que cuenta la sociedad civil.

Si la sociedad civil no logra construir anclaje social, masa crítica y poder difuso, será prácticamente imposible aspirar a generar el recambio de sistemas y personas que reclaman las sociedades de la mayoría de los países latinoamericanos.

¿Qué se puede hacer desde la sociedad civil?

Un interesante documento con propuestas concretas fue elaborado por el Área de Acción con Políticos de la Fundación Poder Ciudadano y varias organizaciones no gubernamentales de la Argentina nucleadas bajo el espacio denominado Encuentro Federal para la Reforma Política. En este documento conceptual, que luego disparó una serie de acciones concretas por parte de la organización mencionada, puede encontrarse algunas claves para comenzar a comprender los cambios que requiere el sistema y la relación sociedad civil-partidos políticos.

Comentar este documento —que se transcribe entrecomillado— resulta de interés para este artículo, dado que su contenido puede servir a las organizaciones sociales y a los dirigentes políticos latinoamericanos para avanzar en las reformas políticas necesarias para generar sinergias entre ambos actores y recuperar la perdida credibilidad de los ciudadanos en sus representantes.

El documento se inicia planteando una noción de democracia que contextualiza su contenido. "¿Qué democracia?" se dispara en el primer interrogante.

"No puede diseñarse ninguna reforma política sin definir antes para qué tipo de democracia es pensada. Se entiende por democracia, entonces, el sistema de gobierno del pueblo que garantice el cumplimiento de tres principios: libertad, igualdad y justicia. Para ello, la democracia debe garantizar las condiciones para el desarrollo libre y autónomo de cada una de las personas partiendo del principio de que cada una de ellas es la mejor juez de sus actos y decisiones. Debe garantizar la publicidad de los actos públicos y el pleno acceso a la información por parte de todo interesado. También, debe cumplir con el derecho de la ciudadanía a la información garantizando el carácter pluralista y de calidad de un sistema de radiodifusión pública."

"Se propone una democracia que combine la representación con formas de *accountability* vertical, o control ciudadano, más allá del voto. La ciudadanía activa e informada participa, monitorea y controla utilizando herramientas contempladas en la Constitución Nacional, en leyes y reglamentos, o a través de mecanismos informales que garantizan el efectivo desarrollo de la democracia."

"Durante la mayor parte de los veinte años de democracia –NdeA: en Argentina se recuperó el sistema en 1983-, las decisiones en pos de la reforma política se ha mantenido alejada de la esfera de la sociedad civil. Los pocos cambios han favorecido los intereses de algunos y fueron en desmedro de la democracia de todos. Ante un escenario de renovada discusión, el Encuentro Federal para la Reforma Política (EFRP) —a partir de la articulación de varias de sus organizaciones especializadas en la construcción de ciudadanía, el control de la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia—, pone el pie en un terreno en el que la discusión había sido circunscripta sólo a pocos privilegiados."

"Este documento se propone sentar las bases para una visión crítica del tema y espera contribuir a un debate federal para evitar que la reforma política sea utilizada, una vez más, por pocos a fin de satisfacer sus intereses de poder y continuidad contribuyendo a un mayor alejamiento de la sociedad de la política en desmedro de la democracia."

"El EFRP plantea que restringir o priorizar como eje de la reforma política el cambio del sistema electoral o la introducción de herramientas sanadoras como el voto electrónico es falaz y desvirtúa el espíritu de una discusión que debe ser profunda, bien fundamentada y crítica. La propuesta aquí presentada se desvía del debate habitual y, si bien ofrecerá algunas recomendaciones acerca de la cuestión electoral, pondrá su foco en las instituciones esenciales del sistema político argentino: los partidos políticos."

"No hay reforma política verdadera si no ponemos el eje de los cambios en los partidos políticos. Los argentinos han reconocido mayoritariamente que si fueran magos eliminarían la corrupción de los partidos políticos (Barómetro Global de la Corrupción 2003 de Transparency International). La eliminarían simplemente porque reconocen que no hay democracia sin ellos (Ver los resultados de Latinobarómetro 2002)."

"Los partidos políticos le preocupan a la sociedad, la que exige cambios profundos para su mejoramiento, su recuperación como espacios para el debate ideológico, la integración y la expresión, el reclutamiento y la capacitación de líderes y representantes, y, un mínimo de disciplina partidaria que haga a la previsibilidad y la gobernabilidad del sistema para que ofrezcan a esta democracia una mejor oferta electoral y un debate público maduro e informado."

"El EFRP no brindará su apoyo a cualquier intento de reforma que vaya en desmedro de logros históricos: la proporcionalidad de la representación y el cupo femenino. Toda reforma debe garantizar la gobernabilidad de la democracia presidencial. Esta postura torna innecesario el impulso de una nueva reforma constitucional."

"Por ello, proponemos un presidencialismo atenuado frente al tradicional hiperpresidencialismo. El EFRP reconoce que el presidencialismo es parte de la arraigadísima cultura política argentina y que sus problemas pasan por la concentración de poderes legislativos en la Presidencia y por un Congreso de la Nación que habitualmente le delega atribuciones que le son propias. El EFRP verá con recelo el uso de la 'emergencia' como excusa para abusos presidenciales y toma de decisiones sin controles horizontales. Se propone atenuar los poderes del Presidente, fortalecer al Congreso de la Nación y a los organismos de control en favor de una institucionalización de la democracia argentina en la que se practiquen efectivamente los controles horizontales que prevé nuestra Constitución Nacional evitando los vacíos normativos y la corrupción y discrecionalidad en la utilización de los recursos públicos para el financiamiento irregular de la actividad política por medio del clientelismo, el amiguismo y el nepotismo."

Enmarcada la democracia, se avanza seguidamente sobre la célula básica de la democracia, los partidos políticos, respondiendo a la siguiente pregunta: "¿Qué hacer con los partidos?"

"La respuesta del EFRP es: fortalecer a los partidos políticos bajo nuevas reglas de juego. Esta es la propuesta del EFRP a los partidos políticos dispuestos a una mayor y mejor competencia interna para la selección de sus autoridades y de sus candidatos."

"Los partidos políticos que reconozcan como legítima y se apropien de esta propuesta, deben:"

- "Promover la rotación de sus dirigentes impidiendo la reelección consecutiva de autoridades."
- "Garantizar la representación femenina y de otras minorías."
- "Establecer un régimen de incompatibilidades entre el ejercicio de cargos partidarios con funciones electivas o de gobierno."
- "Garantizar la transparencia de las decisiones internas a partir de su publicidad a través de un mecanismo de bajo costo como Internet."
- "Ofrecer un pleno acceso de la ciudadanía -no sólo de sus afiliados-, a información de interés público como su presupuesto, el destino de los recursos obtenidos del Fondo Partidario Permanente y los aportes públicos de campaña, los aportes privados para su mantenimiento ordinario o para las campañas electorales, la declaración jurada patrimonial integral de sus autoridades y candidatos, entre otras."

"Modificación del régimen de partidos políticos"

"La modificación del actual régimen de partidos va en consonancia con el principio anteriormente descripto de generar una reforma que garantice la gobernabilidad de la democracia presidencial."

"Mayor fragmentación no significa mayor pluralismo."

"El EFRP propone se discuta la modificación de la Ley 23.298 a fin de que se eleven los requisitos para la creación de nuevos partidos y se reincorpore, como mínimo, el inciso c) del Artículo 50 de la vieja ley que disponía la caducidad de todo partido que no alcanzase en dos elecciones sucesivas el 2 % del padrón electoral en ningún distrito."

"Actualmente, el sistema reconoce aproximadamente 40 partidos de orden nacional y más de 500 de distrito. Otros tantos aguardan ser reconocidos. Esta inflación de partidos no es saludable para ningún régimen político democrático que se precie de tal."

"Se enmascara detrás de un uso falaz del concepto de pluralismo lo que expertos denominan 'microemprendimientos políticos', o cómo hacer dinero con un partido político irrelevante. Cada uno de los partidos reconocidos recibe dinero en concepto de financiamiento público ordinario y también de campaña, siempre y cuando oficialicen listas y candidaturas. En la pasada elección –NdeA: elecciones presidenciales del 2003-, once fórmulas presidenciales sobre un total de veintiuna no han alcanzado el 1% de los votos pero han obtenido 274.333,16 pesos (como mínimo) en concepto de aporte público de campaña y aporte por boletas."

"Alternativas a la administración y al control del dinero público para los partidos y las campañas por el Ministerio del Interior: Creación del Fuero Electoral y de la Agencia Federal Electoral".

"El EFRP propone la creación de la Agencia Federal Electoral (AFE)¹, sin perjuicio de las funciones que le competen a la Justicia Nacional Electoral."

"La AFE se ocupará en forma integral y directa de todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, tanto de elecciones generales como de las internas partidarias. Reconocerá a los partidos políticos monitoreando permanentemente su funcionamiento, el de sus tribunales de disciplina y de sus comités de campaña. Controlará, auditará y publicitará todo lo relativo al financiamiento público y privado de los partidos políticos. También será facultad de la Agencia distribuir los espacios de propaganda para cada partido en épocas de campaña electoral. Esta iniciativa se inspira en otros antecedentes del derecho electoral latinoamericano como el de Costa Rica, Bolivia, Perú y México."

"El EFRP propone la creación del Fuero Nacional Electoral que se encargará del control y la imposición de sanciones a las violaciones del Código Electoral Nacional, y las Leyes 23.298, 25.600 y 25.611, con la creación de juzgados electorales de primera instancia en los grandes distritos electorales. Creación de una Fiscalía Nacional Electoral."

"Un Código Electoral Nacional para veinte años de democracia."

"El Código Electoral Nacional (CEN) legado por la dictadura militar a la democracia sufrió desde 1983 modificaciones introducidas por las Leyes 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904 y 25.610. Lamentablemente la vida política y electoral, veinte años después, sigue siendo regida por un CEN pensado por la Junta Militar y remendado por una serie de legislaciones."

"El EFRP propone una discusión integral y participada del CEN en el que se incluyan cláusulas de publicidad y acceso a la información acerca del manejo de los datos personales de cada uno de los ciudadanos que, hasta la publicación de las listas provisionales y el padrón electoral, se da actualmente en el más extremo de los secretos (altas, fallecimientos, cambios de domicilio, inhabilitaciones, etc.)."

"El EFRP propone también la discusión acerca de la necesidad y la conveniencia del escrutinio provisorio que no está contemplado por la normativa vigente. En este sentido, debe aclararse que la celeridad de los resultados electorales no implica mayor transparencia."

"Se espera que el proceso de informatización de los padrones electorales ya iniciado finalice con éxito e incorpore cláusulas de publicidad de la información para su implementación. Asimismo, el EFRP recomienda que el manejo de los padrones partidarios sea monitoreado por el órgano pertinente con el objeto de garantizar su actualización para evitar maniobras fraudulentas en las internas partidarios. Se sugiere la reafiliación voluntaria cada diez años."

"El EFRP pone una luz de alerta sobre la violabilidad del actual documento nacional de identidad que se extiende a la gravedad de fenómenos tales como la aparición de gemelos y mellizos o la falsificación de la identidad de los electores."

"El calendario electoral unificado implica la simultaneidad de

las elecciones para cargos nacionales. Expertos sugieren este tipo de unificación para facilitar la gobernabilidad de las democracias presidenciales, volviéndolas más previsibles, y también, bajar los costos de organización del proceso electoral y de las campañas políticas. El EFRP sugiere la unificación del calendario electoral para cargos nacionales (Presidente y Vice, diputados y senadores nacionales). Se recomienda replicar el calendario unificado brasileño sólo que a partir de la sanción de una ley que fije la elección cada dos años algún domingo fijo de mes a determinar por el legislador, considerando que la brecha entre el acto electoral y la asunción de las nuevas autoridades no exceda los cuatro meses."

"Se promueve la prohibición a los partidos políticos en el marco de las campañas electorales la contratación de espacios de publicidad por fuera de las que le sean asignados por el Estado."

Este último punto estuvo en la reforma al código electoral de 2002 a punto de implementarse. Fue aprobada por la Cámara de Diputados pero no pasó el debate en la Cámara de Senadores y de esta manera se perdió la oportunidad de llevar transparencia y equidad a uno de los aspectos más sensibles en toda campaña electoral. En cambio, Chile y México, por citar dos ejemplos, avanzaron en ese aspecto y hoy cuentan con sistemas de asignación de propaganda durante las campañas electorales.

En relación a las elecciones internas partidarias, el documento sostiene:

"El EFRP reclama el pleno cumplimiento de la ley que reglamenta el proceso de elecciones internas abiertas y simultáneas."

"¿Qué eliminamos con la lista cerrada y bloqueada (más conocida como 'sábana')?"

"La calidad de la representación no se mejora eliminando la lista cerrada y bloqueada sino provocando un cambio interno de las organizaciones partidarias para mejorar su oferta programática y electoral. Es éste el mensaje de la sociedad a los partidos los que deberían aprehenderlo para modificar sus estructuras internas en pos de la competencia, el debate, la capacitación, la apertura, el reclutamiento, la transparencia y el acceso a la información."

"Si eliminamos la lista sábana:"

- "Personalizamos aun más la política."
- "Elegimos personas y no, partidos con ideas y programas."
- "Provocamos un menor debate interno en los partidos y la consecuente menor o inexistente competencia interna."
- "Generamos menos gobernabilidad para nuestra democracia presidencial ya que 257 diputados personalizadamente electos difícilmente puedan construir consensos."
- "Provocamos mayor concentración y abuso de poder de los presidentes bajo la excusa de que el Congreso es lento porque 257 diputados electos por sus cualidades personales no se ponen de acuerdo."
- "Destruimos la posibilidad de una oposición articulada evite que el gobierno malgobierne."
- "Destruimos la presencia de un tercio de mujeres en el Congreso."
- "Destruimos, probablemente, la posibilidad de la representación de terceros partidos en el Congreso."
- "Aumentamos el costo de las campañas políticas ya que no serán cuatro o cinco de acuerdo con el número de partidos relevantes, sino cuatro o cinco campañas por candidato por 257 bancas a ocupar en el Congreso."
- "Distorsionamos el principio de igualdad de oportunidades en la competencia política sesgándola y restringiéndola a sólo aquellos que tengan recursos propios o acceso a recursos públicos para financiar sus postulaciones."

Las propuestas del documento podrían generar interesantes procesos de incidencia si la sociedad se articulara, si los dirigentes de la sociedad civil intentaran interactuar con los dirigentes políticos que están emergiendo y los dirigentes políticos vieran en los dirigentes sociales y cívicos el complemento para las reformas que la sociedad requiere. Sin esta articulación, sumando a los empresarios, que tienen buena parte de responsabilidad en promover el financiamiento transparente de la política y consolidar el fortalecimiento de las instituciones de la democracia, será imposible avanzar en las transformaciones que las sociedades latinoamericanas reclaman. Y todo ello con el siguiente agravante: en política, todo lo que no reforma, deforma.

NOTAS

 Ver Proyecto de Ley elaborado en un taller del 4to. Coloquio de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) coordinado por la Fundación para el Cambio Democrático, Poder Ciudadano y la FARN.

RESUMEN Relaciones Peligrosas

La relación y la no relación de los partidos políticos y la sociedad civil en América Latina exige en el presente período de continuidad democrática en el subcontinente, actitudes de madurez, paciencia y método por parte de los dirigentes políticos, sociales y cívicos.

En la mayoría de los países latinoamericanos, los dirigentes nucleados en las denominadas organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales buscan diferenciarse a tal extremo, que no pueden evitar caer en un dogmatismo cívico, y pasan a considerar herejes democráticos a aquellos dirigentes sociales y cívicos que deciden involucrarse en la política partidaria. Entre ingenuas, soberbias y pueriles, las ONG califican a los políticos de ineptos y

corruptos. Y los políticos, por su parte, con inocultable ceguera corporativa, consideran a las ONG como herramientas de fragmentación social, carentes de la mínima representatividad social. Pero la realidad indica que así como las ONG no son quienes deben extender los certificados de castidad de la democracia, los políticos no tienen la fuerza para firmar el certificado de defunción de las ONG. La realidad también indica —o al menos la realidad que reflejan las encuestas— que salvo en contadas excepciones, los ciudadanos no confían en la clase dirigente política —son pocas las sociedades donde la confianza en los partidos políticos alcanzan los dos dígitos de los encuestados— y al mismo tiempo, si bien las ONG gozan de una confianza considerable, el índice de población que conoce el trabajo de estas organizaciones es muy bajo. El desafío que se plantea en este punto, es pasar de las posiciones dicotómicas a acciones confluyentes.

ABSTRACT Dangerous Liaisons

In these current times of democratic continuity in Latin America, political, social and civil actors are required to develop an attitude of maturity, patience and methodology in connection with the relation and non-relation between political parties and civil society in the region.

In most Latin American countries, leaders grouped around the so-called civil society organizations or non-governmental organizations try so hard to be different that they cannot help falling into a civic dogmatism, labeling those social and civic leaders who decide to engage in partisan politics as "democratic heretics". Acting out of naivety and arrogance, NGOs claim that politicians are incompetent and corrupt. On the other hand, politicians, with blatant corporate blindness, perceive NGOs as leading to social fragmentation and failing to represent the public interest. However, reality shows that while it is not up to NGOs to determine what is right and wrong in democracy, it is not in the power of politicians to wipe out NGOs. Reality also shows —at least as reflected in surveys—that, with certain exceptions, citizens do not trust political leaders. In very few cases does public trust in political parties reach two digit percentages of those polled. However,

although public trust in NGOs is considerably high, public awareness of their work is very low. The main challenge at this point is to leave dichotomous positions behind and engage in convergent actions.

Sumário Relações perigosas

A relação e a não-relação entre os partidos políticos e a sociedade civil na América Latina exige —no atual período de continuidade democrática no região— atitudes de maturidade, paciência e método por parte dos dirigentes políticos, sociais e de entidades civis.

Na maioria dos países latino-americanos, os dirigentes nucleados nas denominadas organizações da sociedade civil, ou organizações não-governamentais, procuram se diferenciar a tal ponto que acabam caindo em um "dogmatismo cívico", passando a considerar como hereges da democracia os dirigentes sociais e de entidades que decidem envolverse com a política partidária. Entre ingênuas, soberbas e infantis, as ONG qualificam os políticos como ineptos e corruptos. Já os políticos, por sua vez, com uma indisfarçável cegueira corporativa, encaram as ONG como ferramentas de fragmentação social, carentes de qualquer representatividade social. No entanto, a realidade indica que assim como as ONG não gozam da faculdade de expedir os certificados de castidade da democracia, os políticos não têm a força suficiente para assinar a certidão de óbito das ONG. A realidade também indica —pelo menos a realidade refletida nas pesquisas— que, salvo em raras exceções, os cidadãos não confiam na classe política (são poucas as sociedades em que a confiança nos partidos políticos alcança índices de dois dígitos nas pesquisas). Ao mesmo tempo, ainda que as ONG gozem de uma confiança considerável, o percentual da população que conhece o trabalho destas organizações é muito reduzido. O desafio em relação a este ponto é passar das posições dicotômicas a ações confluentes.



Prevenção de conflitos e Nation-Building: A dimensão soft do poder estadunidense

Luis Fernando Ayerbe

Na perspectiva de intelectuais e analistas de *Think Tanks* próximos dos governos de Bill Clinton e George W. Bush, o fim da Guerra Fria representou o momento culminante de um processo de desenvolvimento mundial cuja dinâmica está pautada pela disputa permanente entre o Capitalismo Liberal, apresentado como uma combinação bem-sucedida entre democracia representativa, liberdade de mercado e império da lei, e diversas variantes de estatismos (fascismos, militarismos, populismos, comunismos)¹.

Essa disputa se define na segunda metade do século XX, a partir da consolidação de três tendências: 1) com a derrota do nazi-fascismo, as potências capitalistas assumem a democracia representativa como forma de governo; 2) com o fim da Guerra Fria, encerra-se a etapa de conflitos sistêmicos com Estados não-capitalistas; 3) a globalização da economia acentua a expansão do mercado em detrimento do Estado, inclusive nos países governados por partidos comunistas.

Configurada a vitória, o posicionamento dos países em função da sua proximidade e atitude em relação ao modo de vida vencedor, passa a ser incorporado pelos governos de Estados Unidos como parâmetro da divisão e hierarquia que acompanha a construção da nova ordem mundial.

De acordo com Madeleine Albright, Secretaria de Estado no segundo mandato de Clinton, nas fronteiras externas das nações que compõem o núcleo desenvolvido, aglomera-se um conjunto variado de Estados. Em primeiro lugar, estão aqueles que se esforçam por adotar o capitalismo liberal, com ganhos significativos na institucionalização dos marcos formais fundamentais ao seu funcionamento, mas ainda presos ao peso do passado de autoritarismo e populismo econômico. São os Estados em Transição, entre os quais se situam a maioria dos países da América Latina e o Caribe. Em segundo lugar, estão aqueles em que o subdesenvolvimento apresenta-se como marca insuperável, colocando-os sob constante ameaça de colapso em itens básicos da sobrevivência como alimentação, saúde e segurança física. São Estados Falidos em que o conflito é latente, o que os torna presa fácil do ressentimento que alimenta o fundamentalismo dos movimentos que renegam e boicotam o sistema, muitos deles sob o apóio de Estados Fora-da-lei, que compõem a quarta e última categoria. (Albright, 2000). Em 2002, na seqüência dos atentados de 11/09, o presidente Bush cunha a expressão "Eixo do mal" para se referir a alguns desses Estados, Iraque, Irã e Coréia do Norte, acusados de estarem na vanguarda no patrocínio do terrorismo.

A lógica dos setores conservadores que vem com bons olhos a radicalização de posições da administração republicana é bem sintetizada por Michael Ignatieff, que dá as boas vindas a um novo e, para ele, necessário império americano,

que desde sua derrota em Vietnã tem se mostrado cauteloso em seus desígnios e forçado, trás o ataque dos bárbaros, a passar à ofensiva. Apesar de que o despertar há sido brutal, pode que tenhamos motivos para estarmos agradecidos aos bárbaros... Hão outorgado ao império uma nova raison d'être e um objetivo estratégico de longo prazo: a erradicação do terrorismo. (2004, p. 14).

As ações das forças armadas norte-americanas para responder a situações de risco nos "Estados Falidos" e "Estados Fora-da-lei" têm

encontrado desafios tanto no plano da prevenção de conflitos intraestatais que possam levar paises a uma situação de falência como nas etapas posteriores às intervenções. Nos casos de Afeganistão e Iraque, a estabilização enfrenta fortes obstáculos, tanto pela resistência dos que se sentem prejudicados pela estrutura de poder emergente, como pelo despreparo das forças de ocupação para lidar com o conjunto de imperativos colocados pelo processo de construção de um novo status quo.

A despeito dos problemas, Ignatieff não vislumbra alternativas melhores, já que, nas atuais circunstâncias, essas modalidades de intervenção expressariam o caráter benigno do império dirigido pelo ocidente, cuja "sustentação moral é liberal e democrática" e seu "objetivo consiste na extensão das eleições livres, o império da lei e o autogoverno democrático a povos que só conhecem o fratricídio" (2004, p. 100).

Na mesma linha, Nial Ferguson considera que o século XXI demanda, mais do que qualquer outro momento do passado, um império de caráter liberal. Entre os argumentos, destaca as mudanças nas tecnologias que afetam as comunicações e o setor militar, favorecendo, no primeiro caso, a transmissão de doenças e no segundo, o acesso de grupos terroristas e governos ditatoriais a armas de alto poder destrutivo e custos relativamente baixos. Por outro lado, o empobrecimento que assola alguns países do mundo, exige uma ação mais decisiva.

O que se requer é uma agência capaz de intervir nos assuntos desses Estados para conter epidemias, depor tiranos, para terminar guerras locais e para erradicar organizações terroristas. Este é o argumento egoísta em favor do império. Mas há também um argumento altruísta complementar. Mesmo que não representem uma ameaça direta à segurança dos Estados Unidos, as condições econômicas e sociais em vários países do mundo justificariam algum tipo de intervenção. (2004, p. 24)

A opção pelo unilateralismo, apresentado pelo governo Bush como custo inevitável do combate às novas formas de terrorismo, recebe críticas de funcionários da administração anterior, que se posicionam em favor de uma concepção multilateral das relações internacionais. De acordo com Joseph Nye, ex-Secretário Adjunto da Defesa, o unilateralismo estaria solapando as bases do poder brando do país, pautado pela atração exercida por seus valores, instituições e ideologia, levando a uma exacerbação pouco inteligente do poder duro, associado à capacidade de induzir determinados comportamentos.²

Na era informacional, a distribuição global do poder entre as nações não pode ser reduzida ao plano bélico. Nye identifica três dimensões, no topo, o poder militar, que é nitidamente unipolar, no meio, uma economia em que vários pólos disputam o jogo e os Estados Unidos vêem limitada sua hegemonia frente a atores do porte da União Européia, na base, em que as relações tem um caráter transnacional, "o poder está disperso de forma caótica e não tem sentido utilizar termos tradicionais como ´unipolaridade`, ´hegemonia`, ou império americano`" (2004, p. 137). Se o governo concentrar sua estratégia num jogo unilateral basicamente direcionado à dimensão militar, descuidará as duas dimensões em que o poder tende a diluir-se numa gama ampla de atores. Desde uma perspectiva de amplitude global, essa postura pode redundar em perda crescente de influência.

A administração de Bush identificou corretamente a natureza dos novos desafios que enfrenta a nação e reorientou conseqüentemente a estratégia americana. Mas tanto a administração, como o congresso e a população, se dividiram entre diversas abordagens sobre a posta em prática da nova estratégia. O resultado tem sido uma mistura de êxitos e falhas. Estamos tendo mais sucesso no domínio do poder duro, em que investimos mais, treinamos mais, e temos uma idéia clara do que estamos fazendo. Temos acertado menos nas áreas do poder brando, em que a nossa diplomacia pública tem sido preocupantemente inadequada e a nossa negligência com os aliados e instituições têm criado um sentimento de ilegitimidade que ha desgasta nosso poder de atração. (2004: p. 146-147)

Da nossa perspectiva, as ações direcionadas à prevenção de conflitos e construção de nações (nation building), expressam uma dimensão importante do exercício do poder brando, em que os Estados Unidos buscam gerar condições de governabilidade pela promoção de valores e instituições inspirados no seu modo de vida. Nas próximas seções, trataremos mais detalhadamente das abordagens, concepções e interesses que orientam essas políticas.

Introdução sociológica

A elucidação dos diversos fatores que desencadeiam conflitos no interior das sociedades é um desafio permanente dos cientistas sociais e atores políticos que acompanham as transformações do capitalismo,

das relações entre Estado e sociedade e entre Estados-Nação no âmbito do sistema internacional, gerando uma extensa produção com variadas interpretações. Seja com o objetivo de explicar esse tipo de fenômeno, ou atuar como parte interessada na sua prevenção, resolução ou desencadeamento, o avanço do conhecimento é significativo.

A despeito da grande diversidade de estudos existentes, não diferem, no essencial, as principais perguntas que orientam o caminho do desvendamento da dinâmica oculta de antigos ou novos processos: Quais as mudanças que se operam fora da esfera de poder decisório dos setores que se revoltam, e que afetam negativamente sua vida cotidiana? Quais as mudanças de percepção desses setores em relação à sua realidade, que os torna inconformados com a continuidade da mesma?

Karl Marx e Max Weber forneceram respostas consistentes às questões colocadas. Por caminhos diversos, mas que muitas vezes se complementam, construíram duas abordagens que se tornaram clássicas, influenciando boa parte das análises posteriores.

Na perspectiva marxista, o conflito fundamental é aquele que leva à revolução social, cuja base está nas desigualdades de classe, institucionalizadas em estruturas de poder que legalizam relações de exploração. Nos fatores desencadeadores de um processo revolucionário, são consideradas as relações de produção, entre a estrutura de classes e a distribuição da riqueza e do poder, e o papel do Estado na reprodução das relações sociais dominantes. Citando Marx:

A um certo nível de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não passa de expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais se tinham movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas que eram, essas relações transformam-se em entraves dessas mesmas forças produtivas. Surge, então, uma época de revolução social. (1971, p. 4).

Theda Skocpol, partindo da perspectiva marxista, caracteriza três modalidades de conflito de classes, as rebeliões, as revoluções políticas e as revoluções sociais:

As rebeliões, ainda quando triunfem, podem abarcar a revolta da classe subordinada, mas não termina numa mudança

estrutural. As revoluções políticas transformam as estruturas do Estado, e não necessariamente se realizaram por meio de conflito de classes... O que é exclusivo da revolução social é que as mudanças básicas da estrutura social e da estrutura política ocorrem unidas, de maneira que se reforçam mutuamente. E estas mudanças ocorrem mediante intensos conflitos sóciopolíticos, em que as lutas de classe desempenham um papel primordial. (1984: p. 21)

Buscando entender os processos de transformação de situações de descontentamento em revoluções sociais, a abordagem marxista considera as alterações no equilíbrio de poder associadas à ascensão ou declínio de determinados setores, ocasionadas por transformações na forma de produção e de apropriação da riqueza, ou por mudanças nas regras do jogo político, que podem desencadear reações violentas por parte daqueles que se consideram perdedores, constituindo um campo fértil para a ação das organizações revolucionárias, capazes de dar condução e organicidade às mobilizações. Referindo-se aos indícios que caracterizam o surgimento de uma situação revolucionária, Vladimir Lênin destaca os três que considera essenciais:

1) impossibilidade para as classes dominantes manterem sua dominação de forma inalterada; crise da "cúpula", crise da política da classe dominante...; 2) agravamento, além do comum, da miséria e da angústia das classes oprimidas; 3) desenvolvimento acentuado, em virtude das razões indicadas acima, da atividade das massas, que se deixam, nos períodos "pacíficos", saquear tranqüilamente, mas que, em períodos agitados, são empurradas tanto pela crise no seu conjunto como pela própria "cúpula", para uma ação histórica independente. (Lênin, 1979: p. 27-28).

Na mesma direção das preocupações de Lênin, Antonio Gramsci se detêm nas relações de força que atuam em determinados contextos de conflito, diferenciando três dimensões ou momentos de análise. O primeiro, vinculado à estrutura da sociedade, situa os agrupamentos em função das posições que ocupam na produção, de acordo com o grau de desenvolvimento da base material e as correlações entre as ideologias que contestam o sistema e as possibilidades reais de transformação, invocando o princípio de que "nenhuma sociedade se põe tarefas para cuja solução ainda não existam as condições necessárias e suficientes,

ou que pelo menos não estejam em vias de aparecer e se desenvolver" (2002: p. 36). O segundo considera a avaliação das forças políticas de acordo com o grau de consciência em relação aos interesses comuns, desde o simples plano econômico-corporativo até

a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em "partido" ... pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano "universal", criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (op. Cit. p. 41).

O terceiro se refere às relações de força no campo militar, que envolvem tanto o plano técnico como o político, exemplificadas pelos vínculos que se estabelecem entre nações opressoras e oprimidas, dado que "esse tipo de opressão seria inexplicável sem o estado de desagregação social do povo oprimido e a passividade da sua maioria" (op. Cit.: p. 43). Neste caso, as lutas de independência nacional envolvem uma resposta que expressa a identificação de interesses comuns e a capacidade de organização política e militar.

Nas analises apresentadas, os conflitos que levam à revolução são essencialmente classistas, desencadeados pela tomada de consciência em relação a uma condição de exploração considerada intrínseca ao sistema, independentemente de situações conjunturais mais ou menos críticas. Diferentemente do marxismo, a perspectiva weberiana valoriza a política e a subjetividade na regulação da vida social. Sua abordagem do conflito parte da noção de "fechamento", determinante na caracterização da desigualdade que o desencadeia. De acordo com Weber,

Uma forma muito freqüente de condicionamento econômico, verificada em todos os tipos de comunidade, é criada pela competição por oportunidades econômicas: cargos públicos, clientela, ensejos de ganhos mediante ocupação ou trabalho etc. Com o crescente número de concorrentes em proporção à margem de ação aquisitiva aumenta o interesse dos participantes na concorrência em limitar esse número de alguma maneira. A forma como isso costuma ocorrer é aquela em que se toma alguma característica exteriormente comprovável de uma parte dos concorrentes (efetivos ou potenciais) – raça, idioma, religião, origem local ou social, descendência, domicílio etc. – como base para conseguir sua exclusão da concorrência. ... Esse processo de "fechamento" de uma comunidade, como o denominaremos, repete-se de modo típico, constituindo a

origem da "propriedade" de terras bem como todos os monopólios estamentais e de outros grupos. (1991, V. 1, p. 231-32)

Quando ocorre fechamento, explicitam-se formas de dominação, culturalmente construídas, com desdobramentos em termos de acesso diferenciado a bens e capacidade decisória. O exercício abusivo do poder em ações que tornam visível a discriminação e a percepção de afinidades entre setores que se consideram vítimas dessas ações podem desencadear um processo de conflito. As premissas dessa abordagem são as mudanças objetivas que desequilibram uma situação considerada estável e a percepção subjetiva de perda de poder político e/ou econômico. O problema central está associado à exclusão.

Analisando as razões sociais que ocasionam as guerras entre Estados e as guerras civis, a partir de uma abordagem das relações internacionais que se identifica com o realismo, Raymond Aron acompanha os argumentos weberianos sobre o processo de concentração e exclusão que resulta da competição por bens que não podem ser compartilhados, como o poder e a gloria. A disputa torna-se violenta "quando um dos adversários recorre à força física para forçar o outro à submissão". (2002, p. 442).

No âmbito intraestatal, Aron estabelece três condições que coíbem a escalada da violência:

as relações entre os membros da mesma coletividade estão sujeitas a normas, costumeiras ou legais; há uma autoridade legítima, reconhecida por todos, e uma certa consciência de solidariedade, a despeito do que separa os adversários; uma força superior –o exército ou a polícia– impõe-se irresistivelmente, em caso de necessidade. (2002, p. 444)

A ausência de uma dessas condições poderá ser suficiente para o desencadeamento de um conflito violento. Passando da dimensão social para uma discussão de caráter essencialista sobre as ameaças à paz, Aron remete a comportamentos que são inerentes à natureza humana, e que tornam instável qualquer relação de dominação-submissão. "O homem é o único ser capaz de preferir a revolta à humilhação e a verdade à vida. Por isto, a hierarquia dos senhores e dos escravos nunca poderá ser estável". (op. Cit. p. 466).

Adotando uma perspectiva teórica similar, Jean-Baptiste Duroselle (1998) considera a guerra como uma das regularidades da história do

Homo sapiens, em cujo desencadeamento percebe a intervenção de quatro elementos constantes: 1) a criação de sistemas fechados, que embora se proponham como universais, implicam como condição do seu sucesso a exclusão de atores e valores vistos como contraditórios ao seu avanço. Um exemplo seria o internacionalismo proletário da utopia comunista; 2) as diferenças de poder que levam os poderosos a ampliar a ocupação de territórios, agravadas nos momentos em que o maior número de atores com poderio aumenta as possibilidades de disputa; 3) a desconfiança estrutural entre os Estados em sistemas multipolares; 4) a constante reaparição do "insuportável", que favorece a aceitação da possibilidade da morte como componente da luta contra a opressão.

O último elemento também está presente na sua análise sobre o ocaso dos impérios. Entre os fatores capazes de dar término ao sistema de dominação imposto por uma grande potência, Duroselle destaca a violência, predominantemente ocasionada por derrotas militares frente a coalizões de potências inimigas; o nacionalismo, caso mais freqüente da dominação colonial, confrontada por movimentos libertadores originários das populações autóctones, e a desagregação interna, cujo caso típico seria a Roma antiga.

Nos casos vinculados ao nacionalismo e à desagregação interna, o sentimento do insuportável aparece como fenômeno cultural próprio das comunidades que se percebem como vítimas do status quo. Para Duroselle, a tomada de consciência do insuportável poderia ser desencadeada por diversos motivos, entre os quais destaca a degradação de uma situação econômica, decorrente de mudanças que afetam diretamente o modo de vida, como a rápida deterioração das condições de trabalho; evolução do sistema de valores, pelo surgimento de uma consciência de opressão em relação a uma situação anteriormente percebida como componente inevitável da existência; maturação de um fenômeno demográfico, provocando reações contra a presença de "estrangeiros", associados a outras etnias, raças ou nacionalidades; ação do estrangeiro contra uma comunidade pacífica, gerando resistência contra os invasores do território. A transformação de um sentimento pautado pela idéia do inaceitável em consciência do insuportável, tem efeitos desencadeadores de resistência contra o agente identificado como agressor.3

A sociologia compreensiva de Max Weber também exerce forte influência nas abordagens construtivistas das relações internacionais, que

PENSAMIENTO PROPIO 21

valorizam as percepções dos atores, o sentido que atribuem à sua ação, não como expressão de interesses individuais, mas como fatos sociais que expressam a intersubjetividade na construção de uma "intencionalidade coletiva". De acordo com John Gerald Ruggie, "a soberania, como o dinheiro e os direitos de propriedade, existem somente dentro de uma estrutura de sentido compartilhada que os reconhece como sendo válidos - isto é, pela virtude da intencionalidade coletiva." (1998, p. 870).

Na medida em que os valores, identidades e interesses deixam de ser percebidos como elementos estáticos que se originam de uma realidade externa que se impõe aos indivíduos, não existem limites a priori para a criação ou caducidade de significados que orientam a ação social, abrindo possibilidades transformadoras para iniciativas que impliquem em mudanças comportamentais e institucionais.

Ruggie cita como exemplo as negociações de Bretton Woods de 1944, cujos resultados vão além da estruturação de um sistema monetário e de comércio:

Eles estabeleceram também estruturas intersubjetivas de compreensão que incluíram uma narrativa compartilhada sobre as condições que tinham tornado esses regimes necessários e os objetivos que se pretendia atingir e geraram uma gramática, sob a base da qual os Estados acordavam interpretar convenientemente os atos futuros que não poderiam possivelmente prever. (op. Cit., p. 870)

A abordagem construtivista não desconhece a existência de efeitos estruturais, mas coloca em destaque a intencionalidade dos atores, que analisam o contexto, identificam seus interesses e definem sua ação, atribuindo significado às condições materiais. Para Alexander Wendt, as idéias tem efeitos constitutivos: "Sem idéias não há interesses, sem interesses não há condições materiais significativas, sem condições materiais, não há realidade." (1999, p. 139).

O construtivismo fornece instrumentos analíticos de grande utilidade para a interpretação dos fatores intersubjetivos que intervêm na deflagração de conflitos, assim como na caracterização das normas de conduta, regulações e instituições que tendem a favorecer o processo de construção de nações.

"Velhos" e "novos" conflitos

Os autores analisados na seção anterior sistematizam aspectos importantes para a compreensão das "velhas" e "novas" modalidades de conflitos intra-estatais. Nas revoluções russa de 1917 e chinesa de 1949, constrangimentos provocados do exterior tiveram papel fundamental na criação de um clima propício à revolta contra o status quo. As fragilidades do sistema czarista são expostas num nível sem precedentes com a participação desastrada na Primeira Guerra Mundial e o crescente esforço imposto à população russa; a ocupação japonesa e a postura titubeante do Kuomitang, partido no poder na China, criam um campo favorável para a radicalização política. Em ambos os casos, o comando das ações oposicionistas estará a cargo de organizações que explicitam sua inspiração marxista, os Bolcheviques e o Partido Comunista da China, com uma estratégia definida sobre os caminhos a serem seguidos após a conquista do poder.

No caso da revolução Cubana de 1959, a dinâmica interna será decisiva na transformação do sentimento do inaceitável em consciência do insuportável. O golpe militar liderado por Fulgencio Batista em 10 de março de 1952, interrompeu um período de 8 anos de frágil democracia no país, fechando o caminho da política institucional para aqueles que apostavam na legitimidade do sistema como premissa para o encaminhamento das mudanças sócio-econômicas que o país necessitava. Entre as lideranças contrariadas destacava-se Fidel Castro, candidato a deputado às eleições de 1? de junho anuladas por Batista. Opera-se aqui um processo de fechamento, no sentido weberiano, que explicita para setores importantes da sociedade cubana sua exclusão da vida política. A frustração das expectativas dos setores que apostavam na vitória eleitoral deu lugar rapidamente à organização de movimentos de resistência que passam a colocar a luta armada como principal método de ação política, cuja atuação será fator catalisador da criação das condições da revolução (ou transformação nas relações de força) descritas por Lênin e Gramsci: crescente ativismo dos setores populares no campo e nas cidades, que já não aceitam pacificamente a deterioração das suas condições de vida; crise na cúpula, com a divisão nos setores que sustentam o regime de Batista, que se enfraquece politicamente ao mesmo tempo em que se multiplicam suas derrotas no campo militar, com o desfecho conhecido da tomada do poder pelos revolucionários. (Ayerbe, 2004)

Na América Latina, no contexto do triunfo da revolução cubana e da disseminação de regimes ditatoriais nos anos 1960 e 70, setores intelectuais, estudantis, operários, camponeses e das profissões liberais, ao mesmo tempo em que se identificam como excluídos do sistema político, coincidem na percepção de inevitabilidade da resistência através de todos os meios disponíveis, buscando horizontes comuns na construção de alternativas. Por outro lado, o processo de democratização dos anos 1980-90, representa em muitos casos o fim das principais barreiras de inserção no sistema, especialmente para aqueles cuja incorporação à revolução originou-se do cerceamento de liberdades de expressão, de participação na vida política, de exercício de profissões vinculadas ao livre debate e divulgação de idéias, da vinculação orgânica a partidos e sindicatos. A consolidação da transição democrática, convivendo com o cenário de crise teórica da esquerda associado à derrota da antiga URSS, influencia mudanças de percepções sobre o "inaceitável" e o "insuportável", dissolvendo antigas solidariedades, convergências e alianças.

Os fundamentos estratégicos das disputas políticas e ideológicas que acompanharam as crises de governabilidade na região entre os anos 1950 e 1980, remetiam para modelos de desenvolvimento com fronteiras claramente delimitadas. Entre os defensores do capitalismo, havia um leque de opções que passava fundamentalmente pelo nacional-populismo, o desenvolvimentismo e o liberalismo. Entre os críticos, uma ampla variedade de socialismos. No atual contexto, o neoliberalismo aparece como alvo comum do numero crescente de setores afetados negativamente pelas reformas de mercado, apontado como vertente radicalmente excludente do capitalismo, sem que esteja claro o que seria sua versão mais inclusiva.

Crises como as do Equador em 2000 e 2005, Argentina em 2001 e Bolívia em 2003 e 2005, em que as autoridades presidenciais são forçadas a renunciar ou destituídas após fortes manifestações populares, mais do que apontar para vias diferentes de desenvolvimento, tornam mais explicitas as dificuldades para definir um outro rumo para a região.

Nesse contexto, e apesar dos seus problemas, América Latina e o Caribe mantêm-se como área periférica nas prioridades de Estados Unidos na sua guerra global contra o terrorismo. Os principais riscos se localizam na região de Oriente Médio, mas também existem crescentes preocupações com a profusão de Estados Falidos na África.

Analisando as novas fontes de conflito que predominam no chamado Terceiro Mundo, Robert Kaplan considera que o grande desafio militar dos Estados Unidos não é o combate com soldados profissionais em guerras convencionais, mas o enfrentamento de novos guerreiros, oriundos dos exércitos de pobres, desempregados e excluídos produzidos pela disseminação do processo de globalização. Isto inclui os "adolescentes assassinos na África ocidental, as máfias russas e albanesas, os traficantes de droga latino-americanos, os terroristas suicidas de Cisjordânia e os cúmplices de Osama bin Laden que se comunicam por correio eletrônico". (2002: p. 180-181).

Diferentemente dos movimentos revolucionários da Guerra Fria, o horizonte estratégico desses atores não se define pelo questionamento do sistema sócio-econômico dominante, mas se manifesta em inúmeras ações que afetam mais a estabilidade da ordem do que sua existência. Em termos histórico-comparativos, Kaplan atualiza a noção oitocentista do "fardo do homem branco". "A situação do Ocidente é mais parecida a dos últimos vitorianos, que tiveram que se enfrentar com pequenas guerras sujas em cantos anárquicos do globo como Sudão. Por acaso é exagerado imaginar uma expedição através de extensões desérticas similares para capturar outro personagem messiânico como Osama bin Laden?" (op. Cit.: p. 59).

Abordagens preventivas do conflito no governo de Estados Unidos

Entre 1989 e 1998, apenas sete, entre os 108 conflitos armados deflagrados no mundo, foram de natureza interestatal. Nesse período, as Forças Armadas dos Estados Unidos envolveram-se em 25 operações de paz. (Szayna, 2000). No âmbito da atuação das Nações Unidas, das 55 operações de paz implementadas entre 1945 e 2003, 80% começaram após 1989. (Dobbins et. Al. 2003). Em consonância com essa realidade, o apóio governamental a programas de prevenção ganha maior impulso.

Duas iniciativas importantes são o projeto Ethnic Conflict and the Process of State Breakdown, desenvolvido pela Rand Corporation, com o patrocínio do staff de Inteligência do Exército, e o programa Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development, da USAID, agência do Departamento de Estado. Suas análises se pautam por uma atualizada reflexão teórica, que resgata

as tradições marxista e weberiana anteriormente abordadas, e não se pautam pelo preconceito ideológico, dado que sua motivação básica é dar subsídios à política externa de uma potência com pretensões de hegemonia global.

Na perspectiva do projeto da Rand Corporation, a etnicidade é o elemento substantivo dos conflitos comunitários, em que a afirmação de identidades representa um dos fatores causais principais, estabelecendo barreiras ao convívio multiétnico num mesmo Estado que se tornam muitas vezes insuperáveis.

Partindo do pressuposto de que toda ação social contém uma racionalidade, que leva em conta a adequação entre meios e fins, assume-se como premissa a factibilidade da prevenção ou da resolução de conflitos étnicos. A compreensão dos fins facilita o caminho da predição. O desvendamento de aspectos comuns presentes nos diversos processos de construção da etnicidade pode permitir a elaboração de modelos que ajudem na caracterização dos conflitos, conduzindo a um melhor planejamento e execução das intervenções.

O projeto distingue três abordagens principais de etnicidade. Uma delas é a "primordialista", para a qual as diferenças são um fenômeno natural, baseado em características biológicas, raciais e culturais, definidas *a priori* do processo de socialização. A diversidade não é percebida como problema, senão como condição normal da pluralidade própria de todo agrupamento social. Nessa perspectiva, conflitos podem acontecer em situações de desigualdade na distribuição de poder e bem-estar que explicitem a discriminação de setores com base em critérios étnicos.

A segunda abordagem destacada é a "epifenomenalista", associada principalmente com a tradição marxista, para a qual a base do conflito está nas desigualdades originárias da estrutura social. Comparativamente à abordagem primordialista, em que a etnicidade desempenha um papel relevante, aqui expressa o mascaramento da luta de classes. Na perspectiva "epifenomenalista", movimentos de classes subalternas, embandeirados em reivindicações de natureza étnica, seriam característicos de fases pré-políticas, em que a falsa consciência é fator predominante.

A terceira abordagem, "atributiva", que orienta metodologicamente o projeto, tem como principal referência teórica a sociologia compreensiva de Max Weber. A etnicidade, entendida como a percepção, por parte de um determinado grupo, de afinidades associadas a características físicas e culturais (cor da pele, religião, língua, comunidade territorial de origem ancestral), é um fenômeno socialmente construído, com uma racionalidade própria, passível de ser compreendida. A identificação de elementos catalisadores da politização da etnicidade pode contribuir para a formulação de estratégias preventivas.

A política cria a etnicidade, que força os indivíduos a descobrirem recursos comuns em suas lutas pela sobrevivência... como um fenômeno que só se torna real por causa das construções subjetivas de indivíduos sob certas circunstâncias, e não porque ela existe a priori, como alguma solidariedade intrinsecamente permanente que liga um conjunto de indivíduos no tempo e no espaço. (Szayna, 2000: p, 26)

O modelo elaborado pelos autores considera três estágios na análise de um conflito étnico. O primeiro tem como objetivo desvendar o potencial desencadeador de violência das modalidades de fechamento existentes em determinada sociedade. Nesse momento, a utilização integrada de categorias weberianas e marxistas assume destaque. Além dos fatores intersubjetivos que explicam a dominação, examinam-se as relações de produção, a relação entre a estrutura de classes e a distribuição da riqueza e do poder, e o papel do Estado na reprodução das relações sociais dominantes.

O segundo estágio procura entender o processo que pode transformar situações de descontentamento em conflitos abertos. Alterações no equilíbrio de poder associadas à ascensão ou declínio de determinados setores, ocasionadas por transformações na forma de produção e de apropriação da riqueza ou por mudanças nas regras do jogo político, podem desencadear manifestações violentas (atentados e outras formas de agressão) por parte daqueles que se consideram perdedores. Contextos como esse podem constituir um campo fértil para que empreendedores étnicos capitalizem politicamente a situação. A obtenção de recursos e respaldo político pela criação de laços de apoio internos e externos completam o quadro da viabilização do conflito étnico (2000: p. 52).

O terceiro estágio corresponde à avaliação das capacidades de negociação e barganha política do Estado e dos grupos organizados, permitindo caracterizar situações de ameaça estrutural à governabilidade. Em relação à capacidade dos grupos mobilizados, destacam-se:

sua habilidade para adaptar-se *vis à vis* com outras formações sociais concorrentes, incluindo o Estado; sua habilidade para sustentar a campanha política pela atenção das suas demandas; e sua habilidade para manter a coesão da identidade emergente do grupo (2000: p. 61).

Apesar de incorporar no seu instrumental metodológico categorias marxistas, utilizadas no mapeamento da base econômica das sociedades analisadas, a pesquisa não inclui entre os movimentos sociais com potencial desestabilizador os de natureza anticapitalista. Isso decorre, na nossa interpretação, de dois fatores: um de natureza empírica, associado ao refluxo do socialismo, outro de natureza teórica, relacionado com a utilização do conceito de "fechamento", determinante na caracterização da desigualdade que tende a motivar o conflito.

Em processos de radicalização política cuja motivação central é o questionamento da estrutura social, não há fundamentação racional para a negociação de condições permanentes de convívio entre classes dominantes e subalternas. A utilização ou não de métodos coercitivos por parte do Estado dependerá do poder de mobilização de movimentos cuja agenda antecipa, como desfecho inevitável da conquista do poder, a exclusão das antigas classes dominantes. No acervo do *establishment* norte-americano existe evidência histórica, produção teórica e experiência acumulada suficiente sobre as formas de resolução desse tipo de conflito: no limite, deve-se impor a rendição incondicional, sem restrição na utilização dos meios disponíveis.

Para Michael Mann, o declínio das ideologias pautadas pela luta de classes e o auge dos movimentos que reivindicam identidades étnicas e religiosas, representam um desafio de difícil equacionamento para os Estados Unidos, que carecem da experiência necessária para lidar com racionalidades não redutíveis à lógica econômica. Na sua perspectiva, "as situações mais perigosas são aquelas em que dois

grupos étnicos ou religiosos diferenciados reivindicam seu próprio Estado sobre um mesmo território." (2004, p. 127).

Durante boa parte do século XX, o comunismo e o liberalismo de alguma maneira se complementavam na subordinação das reivindicações etno-nacionalistas a disputas sistêmicas entre capitalismo e socialismo, dois modelos ocidentais de desenvolvimento. "Qualquer imperialismo global estadunidense deve enfrentar-se aos supostos 'lutadores da liberdade', que definem o 'povo' em termos étnicos e religiosos". (op. Cit., p. 128).

Os desafios colocados pela dimensão étnico-nacional destacada por Mann estão sendo incorporados à agenda de reformas em setores do governo que lidam com a política externa. Um exemplo importante é a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), instituição voltada para a prevenção e resolução de conflitos intraestatais.

Uma das primeiras iniciativas levadas adiante pelo Secretário de Estado do primeiro mandato de George W. Bush, Colin Powell, foi a reestruturação da USAID, apresentada como principal justificativa da solicitação ao Congresso de aumento de orçamento para o exercício de 2001, colocando a necessidade de redefinir urgentemente seu foco de ação, assumindo como eixos centrais da assistência internacional a globalização e a prevenção de conflitos.

Nessa ultima área, a reforma buscou subordinar à temática do conflito as ações que anteriormente faziam parte de uma meta específica do Plano Estratégico da USAID, o "fortalecimento da democracia e do bom governo". ⁵ 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 e avaliação compreensiva, e proverá novas metodologias para ajudar as partes em conflito a solucionar pacificamente seus assuntos. (2001)

Como parte da reforma da USAID, em 2002 cria-se o Escritório para o Gerenciamento e Mitigação de Conflitos, vinculado ao Bureau

Em termos metodológicos, o CCA explicita a adoção de uma abordagem construtivista, para a qual,

as identidades étnicas e religiosas são criadas: são moldadas por líderes e variam em função da mudança social, econômica e política. Esta abordagem argumenta que mesmo categorias que parecem tão permanentes como "Islâmico" ou "Sérvio" tiveram diferentes significados em épocas diferentes, e adotaram definições diferentes dos inimigos e das ameaças. Esta visão sugere que não há nada inerentemente conflitivo em relação à etnicidade ou à religião, mas certamente, sob determinadas circunstâncias, a identidade pode passar de um princípio organizativo relativamente neutro a uma ferramenta poderosa de mobilização de violência maciça. (USAID, 2004, p. 6)

De acordo com essa perspectiva, são estabelecidas quatro categorias de causas cuja presença conjunta é capaz de desencadear um conflito: 1) as que motivam a violência, entre as quais são destacadas as tensões étnicas ou religiosas, pobreza, disputa por acesso a recursos naturais, pressões demográficas; 2) as que facilitam a mobilização e a expansão da violência, especialmente a existência de indivíduos ou grupos com a capacidade organizativa e os recursos materiais adequados para transformar o descontentamento em confronto aberto; 3) as que se vinculam à capacidade de resposta do Estado, com instituições capazes de administrar a diversidade de interesses e reivindicações, além de instrumentos legais e repressivos para a manutenção da ordem; 4) as que têm origem regional ou internacional, a partir da atuação de redes transnacionais de natureza econômica, étnica, religiosa ou criminosa. Paralelamente a essas causas, alguns eventos tendem a agir como gatilhos que disparam a violência, como processos eleitorais controvertidos, desastres naturais, entre outros.

O programa da USAID considera que a violência não é um resultado inevitável de problemas de natureza econômica, étnica, religiosa, ambiental ou demográfica, os fatores subjetivos associados à "empreendedores do conflito" de origem interna ou externa, assim como eventos conjunturais traumáticos também intervêm. No entanto, principalmente nos chamados países em desenvolvimento, os fatores objetivos são o primeiro elemento a se ter em conta. "Compreender as linhas de ruptura de uma

sociedade e as pressões que levam pessoas a considerarem a violência como um meio para promover seus interesses é uma primeira etapa necessária para avaliar o nível de risco num país". (op. Cit. p. 6).

No âmbito dos sistemas políticos, atribui-se às democracias consolidadas e aos regimes autoritários fortemente implantados maiores possibilidades de sucesso na administração de conflitos. Quanto maior a longevidade, mais arraigada a aceitação das regras de jogo. No entanto, entre estas duas modalidades, as democracias bem-estabelecidas são apontadas como mais propícias para a construção de uma ordem estável e legítima, em que dificilmente a politização de diferenças e interesses divergentes desbordará as instituições. Por outro lado,

Uma sociedade civil saudável pode articular objetivos de grupo, monitorar o abuso do poder, e propor soluções eficazes para os problemas sociais. Em uma democracia, a inclusão política e a participação eficaz garantem que os grupos com interesses concorrentes possam se engajar na busca política de soluções. Finalmente, um setor de segurança forte e responsável e uma lei que impere de forma equitativa e imparcial podem garantir a segurança pessoal e os direitos de propriedade, deixando pouco espaço para os comportamentos políticos e econômicos oportunistas. (USAID, 2004, p. 15)

O grande desafio encontra-se nas chamadas democracias parciais, nos países que adquiriram recentemente a independência e nos regimes de transição, em que estão praticamente ausentes as salvaguardas institucionais e a cultura política características das democracias consolidadas. Nestes casos, torna-se muito difícil enfrentar a emergência de um processo de conflito em que as diversas condições apontadas anteriormente estejam presentes.

O panorama se agrava naquelas sociedades em que a afirmação de identidades de caráter étnico, religioso ou regional representa o principal fator de diferenciação, favorecendo a ação de ativistas e organizações. Por um lado, tendem a atuar em áreas em que o Estado se mostra ineficiente, fornecendo ajuda a desempregados, financiando casamentos, funerais. Em termos organizacionais e de conquista de lealdades,

As pessoas do mesmo grupo étnico, religioso, ou regional se conhecem; estão incrustadas em redes sociais densas onde o comportamento pode facilmente ser monitorado, a informação rapidamente recolhida e adaptada de forma ideal para realizar esse papel. Redes de apóio, estruturas de clã, e mesmo grupos civis da sociedade podem preencher o mesmo papel. (op. Cit. p. 12)

A partir desse diagnóstico, os programas de ajuda da USAID buscarão agir preventivamente, com o objetivo de aumentar a eficácia dos Estados, especialmente no âmbito local, para manter a lei e a ordem; promover a formação de recursos humanos a partir de uma cultura política inspirada nos padrões das democracias do capitalismo avançado, e capacitar as instituições da sociedade civil na adoção de comportamentos que lidem diretamente com os fatores estruturais e conjunturais que alimentam a conflitividade.

Redes, hierarquias e doutrinas: a flexibilização das organizações

Os dois programas abordados na seção anterior chamam a atenção para a intervenção de agentes regionais e transnacionais nos conflitos intraestatais. A Rand Corporation desenvolveu pesquisa específica sobre esse tema, analisando a emergência das *Netwars* (Guerras em Rede), características da sociedade de informação global, cujos protagonistas atuam através de "organizações dispersas, grupos pequenos, e indivíduos que se comunicam, coordenam, e conduzem campanhas na Internet, freqüentemente sem um comando central preciso". (Arquila e Ronfeldt, 2001, p. 6).

As netwars são divididas em três modalidades principais, o terrorismo, cujo exemplo mais notório é a rede Al Qaeda, o crime organizado, com destaque para o narcotráfico, e os movimentos sociais, em que o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) assume major visibilidade.

A inusitada projeção internacional do EZLN, um movimento de raízes indígenas localizado numa região marginal do México, é atribuída à ação de redes globais de Organizações Não Governamentais (ONG's).

Sem (as ONG´s), o EZLN provavelmente teria se estabelecido numa forma ou organização e comportamento mais parecida com a insurreição clássica ou conflito étnico. Realmente, a capacidade do EZLN e do movimento Zapatista como um todo de montar operações de informação, uma característica essencial das guerras sociais em rede, dependeu fortemente da atração das ONG´s para a causa do EZLN, e da habilidade das ONG´s para impressionar a mídia e usar fax, e-mail, e outros sistemas de telecomunicações para espalharem-se pelo mundo. (Ronfeldt et al., 1998: p. 26)

Um dos aspectos destacados pelos analistas da Rand é a desvinculação da luta dos zapatistas da ação política tradicional, que coloca como alvo central a conquista do poder, com a conseqüente valorização da organização partidária como meio mais eficaz. Apesar da natureza esquerdista atribuída ao movimento, reconhece-se que a mensagem contra o neoliberalismo tem na sociedade civil seu interlocutor privilegiado, buscando ampliar a conscientização e a mobilização em favor da mudança social no México, atraindo a atenção global para uma ação de alcance universal, capaz de unificar o conjunto dos excluídos e descontentes. Neste sentido, o EZLN, diferentemente dos movimentos revolucionários de natureza leninista, não se pauta por uma doutrina rígida cuja formulação e domínio exigem um quadro de militantes profissionais em contato permanente através de uma estrutura hierárquica de comando, limitando a ampliação do número de adeptos e simpatizantes.

Esse modus operandi também esta presente em outras modalidades de redes voltadas para objetivos políticos. No caso da Al Qaeda, conforme destaca o analista de inteligência George Friedman⁶:

Além de um núcleo duro, não teve um quadro de associados ou uma estrutura. Como máximo, era uma federação sem vínculos fixos de gente com opiniões semelhantes. Na base, era um recurso para as pessoas que queriam entrar em ação. A falta de uma infra-estrutura organizada, torna-a difícil de encontrar e de destruir. (2004, p. 36)

Carecendo de uma base fixa, de uma doutrina rígida apenas ao alcance de iniciados e de uma estrutura de comando que torna a organização dependente de uma liderança central, Osama Bin Laden criou "uma organização muito fluida, projetada para absorver fortes castigos e sobreviver inerte, se necessário, por períodos de tempo prolongados". (op. Cit. p. 37). Desta forma, pode planejar grandes ataques como os atentados às embaixadas de Quênia e Tanzânia em 1998 e a Washington e Nova York em 2001, atingindo a grande superpotência do momento, apresentada à comunidade islâmica como versão atualizada das cruzadas cristãs, numa mensagem simples e direta dirigida a ampliar suas bases de apoio e recrutamento.

Independentemente da sua posição antagônica em relação à Al Qaeda, Friedman destaca a racionalidade da sua ação, mostrando seus pontos fortes e fracos:

O soldado jihadista é valente e inteligente. Luta quando tem a vantagem e declina a batalha quando não. Está disposto a morrer pelo que acredita e a matar milhares se necessário. Na guerra, isso é uma vantagem... Está empreendendo ao mesmo tempo uma guerra internacional e uma guerra civil. Da Al Qaeda às guerrilhas Iraquianas, esta é a falha potencialmente fatal dos jihadistas. Eles têm demasiadas ambições e demasiados inimigos. Podem ser destruídos. (op. cit. p. 338)

Seguindo uma linha de argumentação similar em termos da adequação entre meios e fins, John Gray questiona as análises que associam as idéias e práticas que movem o fundamentalismo islâmico a uma regressão aos tempos medievais. Para ele, esse radicalismo de fundo religioso, da mesma forma que o comunismo e o nazismo, manifesta concepções de progresso e de ascensão de um mundo novo através da ação consciente de mentes esclarecidas imbuídas de uma visão finalista da história. No caso específico da Al Qaeda, a modernidade também está presente na utilização de tecnologias e na adoção de formas organizativas que não se diferenciam substancialmente das redes de tráfico de drogas ou de empresas virtuais. "Carente de paradeiro fixo e com membros ativos procedentes de praticamente todas as partes do mundo, Al Qaeda é uma ´multinacional global`" (2004, p. 110)

A ação das diversas modalidades de redes aqui abordadas desafia os Estados a repensarem seu modo de organização e atuação, incorporando capacidades de interlocução com os atores privados emergentes. Para Ronfeldt et. al., as *netwars* descentralizadas muitas vezes bloqueiam a capacidade de resposta das instituições governamentais responsáveis pela manutenção da ordem, baseadas numa estrutura hierárquica. Seu enfrentamento requer uma organização equivalente. "Isso leva a lutas de redes contra redes - realmente, a hierarquia governamental pode ter que organizar suas próprias redes para prevalecer contra redes adversárias... A melhoria da coordenação e da cooperação civil-militar, entre serviços, e intramilitar, tornam-se tarefas essenciais". (1998, p. 79-80)

Nation Building: o retorno do Estado

A emergência das *netwars*, cuja atuação tem uma fonte importante de apoio logístico e de recrutamento nos chamados Estados Falidos, recoloca para os analistas de segurança o tema da construção de nações, um aspecto controvertido no establishment da política externa dos Estados Unidos, já que contrasta com a pregação liberal em favor da mão invisível do mercado. Afinal, como compatibilizar um discurso histórico que desdenhou da eficiência do Estado Desenvolvimentista e seus programas de bem-estar social com a defesa da construção, de cima para abaixo, de regimes democráticos e economias de mercado em países que vêm de outra tradição política e econômica, e a revelia da livre iniciativa das suas populações.

Esse tema não fazia parte da agenda inicial do governo Bush, cujos principais assessores se mostraram críticos, desde a campanha eleitoral, em relação às ações levadas a cabo pelo governo Clinton sob o argumento da ajuda humanitária. No entanto, o 11 de setembro e as intervenções que se seguiram em Afeganistão e Iraque, precipitam a discussão sobre a estabilização dos países invadidos, favorecendo uma transição ordenada do poder a atores locais aliados do país e a retirada paulatina das forças de ocupação.

De acordo com estudo da Rand Corporation sobre as experiências de Nation-Building conduzidas pelos Estados Unidos a partir do final da segunda guerra, a política destaca-se por seu papel primordial como indicador de sucesso, já que se trata, mais do que da reconstrução econômica dos paises, da transformação das suas instituições e sistema de governo. Mesmo nos casos da Alemanha e Japão, que já eram economicamente desenvolvidos antes da Guerra, o que facilitaria a recuperação, o argumento que prevalece é o da capacidade das forças de intervenção de gerar condições de governabilidade através da substituição de regimes autoritários por regimes democráticos. No período mais recente, a expansão da democracia pela América Latina, Ásia e partes da África, fortalece essa perspectiva, demonstrando que "essa forma de governo não é restrita à cultura ocidental das economias industriais avançadas." (Dobbins et. Al., 2003, p. 161).

Da mesma forma que nos trabalhos da Rand sobre a etnicidade, o estudo coordenado por Dobbins valoriza a ação dos atores na construção de situações favoráveis ou críticas ao processo de pacificação e estabilização pós-conflito. Tomando como referência os insucessos

em Somália, Haiti e Afeganistão por um lado, e os resultados positivos obtidos em Alemanha, Japão, Bósnia e Kosovo, o que pesou não foi o grau de homogeneidade étnica, de desenvolvimento econômico prévio ou da presença de valores ocidentais, mas o esforço em tempo, recursos humanos e materiais. "Os Estados Unidos e os seus aliados colocaram 25 vezes mais dinheiro e 50 vezes mais tropas per capita no pós-conflito de Kosovo do que no pós-conflito de Afeganistão" (Dobbins et. Al. 2003, p. 161).

Além desses fatores, os autores elencam um conjunto de aspectos a serem levados em conta para tornar menos custoso o esforço de construção de um novo status quo: 1) estimular a multilateralidade, que embora se apresente mais complexa na sua concepção e demande maior tempo para apresentar resultados do que a ação unilateral, é menos custosa para cada nação participante, facilita uma transformação mais completa e obtém uma resposta regional mais favorável, dada a importância do envolvimento dos Estados vizinhos; 2) a unidade de comando, desde que haja compatibilidade de visões, pode favorecer a participação das instituições internacionais; 3) quanto maior for o tamanho das forças de estabilização, menores serão os riscos de sofrer baixas; 4) o ajuste de contas com as injustiças cometidas no passado pode auxiliar fortemente na democratização; 5) "não há pressa para a construção de nações". Cinco anos parecem ser o mínimo requerido para reforçar e fazer perseverar a transição para a democracia." (Dobbins et. Al., 2003, p. 166).

Para Francis Fukuyama, promover a governança, a legitimidade democrática e a auto-sustentabilidade das instituições em nações falidas é um dos grandes eixos da política internacional pós-Guerra Fria. Remetendo ao tema da redução das funções reguladoras dos Estados que orientou as reformas do chamado "consenso de Washington", julga improcedentes as críticas a aparente contradição entre a liberalização promovida pelos Estados Unidos nas últimas décadas do século XX e a defesa, por parte da administração Bush, da exportação de sistemas econômicos e de governo independentemente da demanda interna dos países-alvo.

Na ausência de uma demanda interna forte, a demanda por instituições deve ser gerada externamente. Isto pode vir de uma de duas fontes. A primeira consiste nas várias condições ligadas a ajustes estruturais, programas e empréstimos, impostas por organismos de ajuda, doadores ou emprestadores externos. A

segunda é o exercício direto do poder político por autoridades externas que reclamam para si o manto da soberania em Estados falidos, desmoronados ou ocupados. (2005, p. 56)

Essa última dimensão da política externa estaria imbuída do objetivo de reverter alguns dos efeitos colaterais das reformas liberais, que muitas vezes, no intuito de reduzir o escopo do Estado em termos da abrangência das suas funções, acabaram por enfraquecer sua "capacidade institucional para implementar políticas e forçar o respeito a estas" (2005, p. 128).

Diferentemente do estudo de Dobbins, que não assume um posicionamento aberto em torno do mérito das intervenções, priorizando uma avaliação dos aspectos positivos e negativos presentes em experiências anteriores e em curso, Fukuyama acompanha os argumentos de Ignatieff e Ferguson na recomendação de políticas em relação aos Estados Falidos. Nestes casos, não se aplica a concepção de soberania que procede à paz de Westfalia de 1648, sua tutela passa a ser parte dos encargos imperiais dos Estados Unidos e os seus aliados.

Esses Estados cometem abusos dos direitos humanos, provocam desastres humanitários, geram grandes ondas de emigração e atacam seus vizinhos. Desde 11 de setembro, também ficou claro que eles dão abrigo a terroristas internacionais, que podem causar danos significativos aos Estados Unidos e a outros países desenvolvidos. (2005, p. 124).

Como podemos perceber, a revalorização da ação estatal não tem grandes motivações conceituais, está fortemente condicionada pelas convulsões que ameaçam a governabilidade nas periferias subdesenvolvidas, com seus desdobramentos problemáticos no capitalismo avançado. Que democracia e qual capitalismo podem surgir em paises sem tradição de partidos políticos fortes e independentes, sociedade civil organizada, respeito às liberdades e empresários com capacidade própria de empreendimento e autonomia em relação ao Estado?

Certamente não será a democracia liberal apresentada na sua pureza de princípios pelos governos de Clinton e Bush como parâmetro de hierarquização do mundo e de castigo aos hereges. Mas uma versão tão próxima quanto possível, ou que pelo menos demonstre uma tendência de liberalização, por mínima que seja. Aqui não se aplica o idealismo.

Pragmatismo e ausência de ilusões são duas recomendações que Fareed Zakaria faz ao atual governo de Estados Unidos para lidar com países que transitam para regimes econômicos e políticos mais próximos da tradição ocidental. Seus argumentos buscam situar as diferenças entre duas modalidades de democracia realmente existente: liberal e iliberal.

A primeira expressa "um sistema político caracterizado não só por eleições livres e justas, mas também pelo Estado de direito, a separação de poderes e a proteção das liberdades fundamentais de expressão, reunião, religião e propriedade" (2005, p. 16). Remetendo para a história do ocidente, Zakaria recupera uma tendência de vários séculos em que a afirmação da liberdade individual, com fortes raízes na conquista de direitos de propriedade e de pluralismo religioso, compõe uma tradição de liberalismo constitucional que caminha junto, mas não subordinada, com o processo de democratização das formas de acesso ao governo. O ponto culminante se dará recém no século XX, com o estabelecimento do sufrágio universal, que vigora primeiro na Inglaterra, após a obtenção do direito de voto pelas mulheres em 1930.

Da perspectiva do autor, a liberdade e a democracia são duas dimensões que, embora presentes no processo, têm tempos diferentes de maturação. Como mostra a ascensão do nazismo na Alemanha, um sistema político que permita eleições livres e periódicas não é garantia, por si só, da manutenção das liberdades fundamentais. Na atualidade, o perigo estaria representado pela disseminação de formas iliberais de democracia. Essa denominação é atribuída por Zakaria a governos democraticamente eleitos que, contando com fortes maiorias parlamentarias e apoio popular, levam adiante modificações constitucionais que tendem a limitar a capacidade de atuação das oposições e favorecer a perpetuação da sua permanência no poder. Entre os exemplos, destaca os presidentes Vladimir Putin da Rússia e Hugo Chávez da Venezuela.

Para ele, pressionar governos autoritários a promoverem mudanças na forma de escolha dos governantes pode levar à expansão desse tipo de regime em boa parte dos paises economicamente atrasados. Para sustentar essa afirmação, cita estudos estatísticos de Adam Przeworski e Fernando Limongi sobre a relação entre democracia e renda *per capita* no mundo entre 1950 e 1990, em que estimam em 18 anos sua longevidade máxima nos países em que os rendimentos vão

de 1500 a 3000 dólares, e uma probabilidade mínima de desaparecer naqueles acima de 6000 dólares.

No caso do Oriente Médio, a relação PIB per capita – democracia representaria um componente agravante de uma situação convulsionada que envolve fatores étnicos, religiosos e de antagonismo com o ocidente. Pressionar por eleições livres e justas significaria em muitos casos a ascensão do fundamentalismo islâmico. Como explicita Zakaria, "os governantes árabes no Meio Oriente são autocráticos, corruptos e usam o poder com uma mão-de-ferro. Mas, mesmo assim, são mais liberais, tolerantes e pluralistas que as personagens que os podem, provavelmente, vir a substituir". (2005, p. 116)

Com base nos argumentos apresentados, considera que o primeiro objetivo dos Estados Unidos nessa região não deve ser a democracia, mas a criação de mecanismos que fortaleçam o liberalismo constitucional.

A solução, no longo prazo, passará pela reforma econômica e pela reforma política, sendo a primeira fundamental para o sucesso da segunda... Ela implica a instauração de uma efetiva autoridade do Direito (o capitalismo supõe o estabelecimento de contratos), a abertura ao mundo, o acesso à informação e, talvez mais importante, o desenvolvimento de uma classe empresarial. (2005, p. 148)

No plano mais concreto da presença dos Estados Unidos no Iraque, diferentemente do otimismo exaltado pelo governo Bush, Zakaria é cético quanto às possibilidades de transferência do poder aos iraquianos através da instauração de um processo mais livre na escolha dos governantes. Nada garante a continuidade do *status quo* criado pelas forças de ocupação após a sua saída. Para ele, o desafio é outro:

Embora o traquejo dos militares americanos lhes possibilite ganhar guerras com facilidade, construir uma democracia, refazer uma cultura política e criar novos quadros mentais constituem desafios maiores do que alguma vez defrontaram... Se pretendemos triunfar, temos que encarar o fato real de que os Estados Unidos têm agora um 51° Estado que se chama Iraque. (2005, p. 252)

As fronteiras entre o poder duro e o poder brando

"O inimigo não deve saber onde tenho intenção de livrar batalha. Porque se não sabe onde tenho intenção de livrar batalha, deverá se preparar numa grande quantidade de lugares. E, quando se prepara em uma grande quantidade de lugares, serão poucos aqueles com quem terei que lutar em cada lugar". Sun Tzu (1998: p. 116)

As análises apresentadas nas seções anteriores convergem na percepção da Nova Ordem Mundial como realização do capitalismo liberal, utopia de origem ocidental em fase de universalização. A pobreza e a exclusão preocupam, não como geradoras de projetos anti-sistêmicos, mas de barbárie, único desdobramento previsto para o utopismo dos perdedores.

Frente à emergência de desafios globais de diversa natureza, oriundos da sociedade civil, do crime organizado, do terrorismo, dos desajustes da economia globalizada, dos conflitos sociais, étnicos ou militares, torna-se imperiosa a reestruturação do Estado norte-americano. Nas abordagens analisadas, o objetivo é dotá-lo de capacidades de interação com a sociedade de informação global, assegurando uma maior presença nos pontos neurálgicos do jogo tridimensional do poder demarcado por Nye. A impossibilidade prática de levar a cabo individualmente essa tarefa, coloca a necessidade de formação ou participação em redes que incorporem, em cada situação específica, os diversos setores que compartilham objetivos similares.

Essa abordagem traz sérios desafios para a elaboração de uma agenda própria por parte das organizações da sociedade civil, nesse sentido, vale a pena fazer alguns exercícios sobre seus principais significados estratégicos e desdobramentos políticos.

Na promoção ou na defesa dos interesses nacionais norte-americanos, o critério da construção de alianças deixa de priorizar compromissos fixos com determinados atores e posições, mas os requerimentos de uma agenda variada e dinâmica. Nessa perspectiva, no foco central do desenvolvimento de novas habilidades para o exercício do poder, destaca-se a capacidade de tornar difusas ou explícitas -dependendo dos interesses em jogo- as fronteiras com os opositores da ordem, favorecendo a captação de apoios e o isolamento dos inimigos. O objetivo principal é dificultar a construção de alternativas sistêmicas, buscando diluir, nas lutas cotidianas, as diferenças de agenda entre os defensores e críticos do capitalismo liberal.

Nas interações com a sociedade em rede, podem manifestar-se situações de confluência ou conflito de interesses. No âmbito da liberalização dos mercados promovida por governos, organizações multilaterais e empresas transnacionais, a divergência de agenda é notoriamente visível nas reivindicações dos movimentos sociais e nos confrontos de rua paralelos às reuniões dos fóruns que congregam as elites orgânicas do capital. Nas redes de promoção do desenvolvimento ou combate à pobreza, que não apresentam vetos explícitos à participação da sociedade civil, setor privado e organizações governamentais e não-governamentais, as demarcações de interesses são difusas. O combate ao emprego informal, ao trabalho infantil, ou à discriminação salarial das mulheres, para além dos seus objetivos progressistas implícitos, tende a contribuir para a ampliação de mercados de consumo e diminuição das diferenças salariais entre o sul e o norte, protegendo empregos nos Estados Unidos e melhorando a competitividade das suas exportações. No caso das redes de combate às diversas formas de discriminação social, cerceamento de liberdades de expressão e de exclusão política com base em julgamentos ideológicos ou pré-conceitos de origem étnica, racial ou sexual, o Estado norte-americano pode encontrar espaços para o questionamento de países cujos sistemas e cultura política não sigam os parâmetros da democracia liberal. A diluição de fronteiras percebe-se também nas redes de combate ao terrorismo, à corrupção, à lavagem de dinheiro, ao narcotráfico, abertas a todos os governos, instituições e setores que se posicionem contra essas práticas, independentemente da filiação ideológica, partidária, religiosa e de origem social.⁷

A adoção desse tipo de estratégia complementa favoravelmente a utilização do poder duro nas relações internacionais, aplicado às organizações e governos incluídos no "eixo do mal", dotando a política externa norte-americana de um poder brando que se dissemina pelas redes globais, em que o Estado marca sua presença como parte interessada e militante, como fator de boicote ou como observador à distância, o que depende basicamente da percepção do rumo.

Como bem mostram os estudos abordados neste ensaio, há por parte do governo de Estados Unidos um esforço sistemático de identificação e conhecimento dos seus inimigos. Determinam-se capacidades repressivas, de antecipação de ameaças, de cooptação de adversários não antagônicos, contribuindo para desenvolver habilidades convencionais e não convencionais que ajudem a aliviar o "império liberal" do fardo de "ressentimentos" e "incompreensões" dos que resistem às suas virtudes.

Pensamiento propio 21

Nesse campo, cabe notar a flexibilidade das instituições governamentais para adaptar as abordagens teóricas ao objeto de atenção da política externa, adotando o intervencionismo missionário da Doutrina Preventiva para os Estados Fora-da-lei militarmente fracos, como Iraque; a negociação realista das diferenças para potências nucleares tradicionais como Rússia e China, ou emergentes como Paquistão e Coréia do Norte, e o construtivismo para a prevenção de conflitos e construção de nações em Estados Falidos.

Mais do que um reconhecimento tardio da condição pós-moderna, da resignação a um mundo definitivamente fragmentado e refratário a projetos universalizantes, essa postura expressa uma concepção pragmática da defesa dos interesses nacionais. O Estado americano passa à ofensiva para proteger e expandir o que considera a grande realização da sua modernidade, o capitalismo liberal, aprendendo a jogar nos diferentes cenários em que se apresentam redes cada vez mais atomizadas de adversários e inimigos, às vezes ameaçadores na sua violência, mas que carecem de um horizonte estratégico alternativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aron, Raymond (2002). *Paz e Guerra entre as Nações* . São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Editora UNB.
- Arquilla, John e Ronfeldt, David, ed. (2001). Networks and Netwars: the future of terror, crime, and militancy. Santa Monica: Rand.
- Ayerbe, Luis (2003). O Ocidente e o Resto. A América Latina e o Caribe na cultura do Império. Buenos Aires: Clacso-Asdi. Versão on-line: http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/ayerbe/ayerbe.html
- _____ (2004). A Revolução Cubana. São Paulo: Editora Unesp.
- Dobbins, James et. al. (2003). America´s Role in Nation-Building. Santa Monica: Rand.
- Duroselle, Jean-Baptiste (1998). *Todo imperio perecerá*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ferguson, Niall (2004). Colossus The Price of America's Empire. New York: The Penguin Press.

- Friedman, George (2004). America's Secret War. London: Little, Brown.
- Fukuyama, Francis (2005). A Construção de Estados. Rio de Janeiro: Rocco.
- Gramsci, Antonio (2002). "Análise das relações de força", em *Coutinho*, *Carlos (Ed.) Cadernos do Cárcere*, Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Gray, John (2004). Al Qaeda y lo que significa ser moderno. Buenos Aires: Paidós.
- Ignatieff, Michael (2004). El Nuevo imperio Americano. Buenos Aires: Paidós.
- Kaplan, Robert D. (2002). *El retorno de la antigüedad*. L política de los nuevos guerreros. Buenos Aires: Ediciones B.
- Lênin, Vladimir (1979). A falência da II Internacional. São Paulo: Kairós.
- Mann, Michael (2004). El imperio incoherente. Barcelona: Piados.
- Marx, K. (1971). Prólogo a Contribución crítica de la economía política. Cuadernos de Pasado y Presente (México), Nº 1.
- Nye, Joseph Jr. (2004). Soft Power: The means to success in world politics. New York: Public Affairs.
- Powell, Colin (2001). Testimony to House Appropriations Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing. Washington, D.C., 10 de maio, em www.state.gov/secretary/rm/2001/.
- Ronfeldt, David et al. (1998). The Zapatista Social Netwar in México. Santa Monica: RAND.
- Ruggie, John G. (1998). "What Makes the World Hang Together? Neoutilitarism and the Social Constructivist Challenge", em *International Organization*. Cambridge, 52, outono.
- Skocpol, Theda (1984). Los Estados y las revoluciones sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Szayna, Thomas, S. (comp.) (2000). *Identifying Potential Ethnic Conflict. Application of a Process Model.* Santa Monica: RAND.
- Tzu, Sun (1998). El Arte de la Guerra. México D.F.: Ediciones Coyoacán.
- USAID (2004). Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development. Office of Conflict Management and Mitigation. Washington D.C.: USAID.
- Weber, M. (1991). Economia e Sociedade, Vol 1. Brasília: Editora UNB.
- Wendt, Alexander (1999). Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, Fareed (2005). O Futuro da Liberdade. Lisboa: Gradiva II.

NOTAS

- 1. Ver Ayerbe, 2003, capítulo 1.
- 2. De acordo com Nye: "Nós sabemos que as forças armadas e a economia podem freqüentemente fazer os outros mudar suas posições. O poder duro pode descansar em incentivos ("cenouras") ou em ameaças ("porretes")... Um país pode obter os resultados que deseja na política externa quando outros países -admirando seus valores, emulando seu exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e de abertura- querem segui-lo... Este poder brando -levando os outros a desejar os resultados que você quer- coopta as pessoas, o que é melhor do que a coerção". (2004: p. 5).
- 3. Ver Duroselle, 1998, capítulos 14 e 16.
- 4. Alexander Wendt considera que existem dois princípios básicos comumente associados ao construtivismo: "1) que as estruturas da associação humana estão determinadas sobre tudo por idéias compartilhadas mais do que por forças materiais, e 2) que as identidades e os interesses de atores conscientes são construídos por essas idéias compartilhadas mais do que determinados pela natureza". (1999, p. 1).
- 5. Ver Ayerbe, 2003, capítulo 2.
- Friedman é o fundador e atual diretor da empresa privada de inteligência Stratfor, com sede em Estados Unidos.
- 7. Um exemplo da flexibilidade de agenda do governo dos Estados Unidos é a atuação da USAID. Ao mesmo tempo em que apóia o programa brasileiro Fome Zero, patrocinado pelo governo Lula, articula a formação de uma rede de organizações de oposição ao governo de Cuba, dentro da Iniciative for a New Cuba lançada pelo governo Bush em maio de 2000. (ver www.usaid.gov).

Sumário Prevenção de conflitos e Nation-Building: A dimensão soft do poder estadunidense

Nos temas mais diretamente vinculados a sua segurança, Estados Unidos busca combinar o exercício do poder duro contra governos e organizações identificados como inimigos na "guerra global contra o terrorismo", e o poder brando nas ações destinadas à prevenção de crises de governabilidade e a construção de nações em "Estados falidos". Neste artigo, nos deteremos na segunda perspectiva, partindo de alguns

estudos clássicos do pensamento social sobre os fatores que intervém no desencadeamento de conflitos, cuja influencia está presente em análises recentes das relações internacionais e nas abordagens que orientam programas patrocinados pelo governo de Estados Unidos.

RESUMEN Prevención de conflictos y Nation-Building: La dimensión soft del poder estadounidense

En los temas más directamente vinculados a su seguridad, Estados Unidos busca combinar el ejercicio del poder duro contra gobiernos y organizaciones identificados como enemigos en la "guerra global contra el terrorismo", y el poder suave en las acciones destinadas a la prevención de crisis de gobernabilidad y la construcción de naciones en "Estados fallidos". En este artículo, nos detendremos en esta segunda perspectiva, partiendo de algunos estudios clásicos del pensamiento social sobre los factores que intervienen en el desencadenamiento de conflictos, cuya influencia está presente en análisis recientes de las relaciones internacionales y en los abordajes que orientan programas patrocinados por el gobierno de Estados Unidos.

ABSTRACT Conflict Prevention and Nation-Building: A Soft Dimension of US Power

As regards the issues that are more directly linked to their security, the United States tries to combine the use of hard power against governments and organizations identified as enemies in the "global war against terrorism", and the use of soft power in the actions aimed at preventing governance crises and promoting *nation building* in "Failed States". In this article, we will focus on the second perspective, taking as a starting point some classic social thinking studies on the factors that take part in the outbreak of conflicts, which have had a strong influence in recent international relations analyses and in the approaches guiding programs sponsored by the government of the United States.

PENSAMIENTO PROPIO 21

Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2004-2005

N°4, Año 2004-2005

Coordinador: Pavel Isa Contreras

Publicado por: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Instituto Venezolano de Estudios Sociales (Invesp), Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), y Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA)



-Presentación

-Temas de actualidad

La sociedad civil de América Latina y el Caribe y la nueva coyuntura global y regional: regionalismo, seguridad regional y sociedad civil Andrés Serbin

-Seguimiento

CARICOM Trade Strategy and Hemispheric Integration Tracy Evans

Economía y geopolítica en el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y Estados Unidos José Angel Pérez García y Jonathan Quirós Santos

Estados Unidos y Centroamérica: La Agenda Bilateral Daniel Matul

Estudios sobre el ALCA. ¿Réquiem para el ALCA? Pablo Bustos

Monitoring Regional Integration in the Caribbean and the Role of the EU ${\bf Philippe\ De\ Lombaerde}$

-Casos nacionales

Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva Hemisférica Socorro Ramírez

Panamá, elecciones y tensiones en la encrucijada del centenario Raúl Leis R.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Foros Virtuales: La Agenda Hemisférica

La Sociedad Civil y las Cumbres de las Américas

Introducción

Durante cinco semanas en abril y mayo de 2005, el Centro para la Sociedad Civil de Compañeros de las Américas, en colaboración con la Red Interamericana para la Democracia (RID), la Corporación PARTI-CIPA y la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), fueron los anfitriones de ocho foros deliberativos en línea simultáneos sobre asuntos abordados en las Cumbres de las Américas. Los objetivos de los foros eran incrementar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las Cumbres y fortalecer la capacidad de las OSC para desarrollar estrategias compartidas para la Cuarta Cumbre de las Américas, a celebrarse en noviembre de 2005.

Los temas de los foros fueron elegidos por su relevancia para el desarrollo en las Américas y su papel en "Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática", el tema central de la próxima Cumbre. Los foros fueron moderados por OSC especializadas en cada uno de los temas. Muchas de las organizaciones moderadoras también son miembros de coaliciones hemisféricas que

trabajan en asuntos relacionados. Los foros deliberativos virtuales, con sus organizaciones moderadoras, incluyeron:

- Trabajo (Fundación para la Paz y Democracia)
- Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente (Instituto de Ley y Política Ambiental de la Universidad de Tulane, y Fundación Ambiente y Recursos Naturales)
- Educación (El Centro para la Educación Cívica, y la Fundación Presencia)
- Participación Ciudadana (Corporación PARTICIPA)
- Pueblos Indígenas (Asamblea de Primeras Naciones, y Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina)
- Transparencia y Anticorrupción (Transparencia Internacional)
- Construcción de Paz (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales)
- Democracia y Partidos Políticos (Fundación Poder Ciudadano/ Red Interamericana para la Democracia, y Ágora Democrática)

Las Cumbres reúnen a las democracias del hemisferio occidental para abordar inquietudes comunes, buscar soluciones y crear una visión compartida para el desarrollo social, económico y político de la región. El proceso de las Cumbres fue creado bajo el entendimiento de que la prosperidad hemisférica se logra a través de la acción colectiva. Hoy, en un mundo cada vez más globalizado, muchos problemas ya no son simplemente locales o nacionales, trascienden las fronteras. Asuntos regionales como el medio ambiente, trabajo, transparencia y paz deben ser abordados en un plano de colaboración. Para este fin, las Cumbres ofrecen un espacio único para la cooperación en problemas compartidos.

Si bien las reuniones relacionadas con las Cumbres incorporan cada vez más la participación de las OSC, siguen existiendo obstáculos para que las OSC ofrezcan aportes constructivos a quienes deciden las políticas. La participación de la sociedad civil generalmente ocurre en el marco de reuniones cara a cara a las que muchas OSC no pueden asistir debido a limitaciones financieras y de tiempo. La mayoría de los foros de la sociedad civil duran de dos a tres días, y a menudo las OSC sienten la presión de elaborar y acordar recomendaciones en este breve período de tiempo. Esta presión puede dar lugar a propuestas que son el agregado de las inquietudes individuales de las OSC en lugar de problemas comunes que surgen como resultado de un diálogo reflexivo. Más aún, debido a la participación limitada, las recomendaciones a menudo no reflejan integralmente las heterogéneas caras de la sociedad civil o su amplia gama de puntos de vista.

Mediante el uso de foros virtuales, Compañeros de las Américas logró trascender barreras físicas y ampliar el alcance y cobertura de la participación de la sociedad civil en el proceso de las Cumbres. Los foros reunieron a OSC de todo el hemisferio que trabajan en asuntos similares, pero en contextos diferentes. La biblioteca virtual suministró información sobre las Cumbres, documentos sobre asuntos específicos y recomendaciones anteriores de las OSC así como mandatos de las Cumbres. Los moderadores guiaron a los participantes en la deliberación, un proceso de intercambio de puntos de vista y ponderación de las consecuencias de las soluciones de las políticas a los asuntos que enfrenta la región. Al final, los participantes pasaron la etapa de la manifestación de recomendaciones individuales para trabajar mancomunadamente en la elaboración de estrategias compartidas para problemas comunes.

Los 326 participantes en los foros fueron en representación de cerca de 300 OSC de 20 países de la región, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cerca del 10 por ciento de los participantes eran de organizaciones que trabajan exclusivamente en los derechos de la mujer o de las minorías (incluyendo Afro-Latinos e Indígenas). Más del 60 por ciento no habían participado antes en una reunión oficial de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Esta publicación resalta las inquietudes comunes y las estrategias compartidas desarrolladas por las OSC durante cinco semanas de deliberación.* Algunas coincidencias comunes entre los foros incluyen el énfasis en la implementación de leyes y compromisos existentes, la importancia de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y no sólo en consultas no vinculantes, y el papel de las OSC en el monitoreo de las prácticas de los gobiernos. En general, los resúmenes muestran un compromiso de parte de las OSC de mirar más allá de sus fronteras y trabajar en cooperación unas con otras y con los gobiernos. La intención es que los resultados sirvan de información para los gobiernos en el momento de abordar las necesidades de desarrollo social, económico y político de la región.

Finalmente, el Centro para la Sociedad Civil de Compañeros y sus colaboradores quisieran hacer una mención especial a la dedicación de las organizaciones moderadoras. Sin los esfuerzos de los moderadores, ni los foros ni esta publicación habrían sido posibles. También quisiéramos agradecer a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) por su apoyo.

Las Cumbres de las Américas

Las Cumbres de las Américas reúnen a los 34 jefes de estado y de gobierno del hemisferio occidental elegidos democráticamente para discutir inquietudes comunes, desarrollar una visión compartida y buscar soluciones a través de la cooperación para el desarrollo social, económico y político de las Américas. Para celebrar la transición del hemisferio hacia la democracia y discutir mecanismos para llevar los beneficios de la democracia a todos los ciudadanos, los líderes de la región se reunieron en Miami, Florida en 1994 para la Primera Cumbre de las Américas. En ese evento, los jefes de estado y de gobierno se comprometieron a fortalecer la democracia para el desarrollo y la prosperidad de la región.

^{*} Los participantes en los foros aportaron una diversidad de ideas para abordar los desafíos y oportunidades inherentes en los asuntos que identificaron. Desafortunadamente, debido a las limitaciones de espacio, Compañeros no pudo incluir los comentarios y recomendaciones de todos los participantes. Le agradecemos visitar el sitio web de los foros en foroscumbres.redinter.org para ver todos los mensajes.

Las Cumbres subsiguientes se han celebrado más o menos cada cuatro años. Las discusiones de la Cumbre se organizan en torno a un tema que refleja una prioridad para el desarrollo en el hemisferio. Cada Cumbre produce una Declaración de Principios y un Plan de Acción con mandatos que los gobiernos de la región acuerdan implementar. La Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile en 1998, produjo 27 compromisos relacionados con la educación. En 2001, en la ciudad de Québec, Canadá, el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas renovó el compromiso hemisférico hacia las democracias fuertes con mandatos de fortalecer el buen gobierno y los derechos humanos en la región.

Además de las Cumbres regulares, se han celebrado dos Cumbres especiales para dirigir la atención hacia un asunto específico o un cambio en la región. La Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible en Santa Cruz, Bolivia en 1996 fue digna de mención porque los líderes de la región establecieron que las consideraciones económicas, sociales y ambientales son parte integral del desarrollo sostenible. Y con los cambios en el liderazgo de casi una tercera parte de los países del hemisferio occidental desde la Cumbre de Québec, los presidentes y primeros ministros se reunieron en la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004 en Monterrey, México, para acordar medidas específicas para promover el crecimiento económico sostenible y con equidad.

Al momento de esta publicación, se están adelantando los preparativos para la Cuarta Cumbre de las Américas, a celebrarse en noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, donde los líderes trabajarán conjuntamente para adoptar medidas que respalden el tema de la Cumbre, "Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática".

El Centro para la Sociedad Civil de Compañeros y las Cumbres

El Centro para la Sociedad Civil de Compañeros cree que una sociedad civil activa es crítica para el proceso de las Cumbres. Para tal fin, el Centro de Compañeros trabaja para fortalecer la capacidad de las OSC para participar constructivamente en el proceso de las Cumbres, entablar diálogos con los gobiernos y asegurar la implementación a nivel nacional de los mandatos de las Cumbres. Además de los foros deliberativos en línea, el trabajo del Centro de Compañeros para promover la participación de las OSC en las Cumbres incluye:

Promover el Diálogo entre las OSC y los Gobiernos. El Centro para la Sociedad Civil de Compañeros es uno de los anfitriones de la reunión mensual del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil y la reunión bimensual Cumbres de las Américas en Foco. Reuniendo representantes de las OSC, la academia, organizaciones internacionales y agencias del gobierno de los Estados Unidos y de otros gobiernos, estas reuniones estimulan el diálogo sobre asuntos relacionados con las Cumbres para promover la implementación de los compromisos de la Cumbres y fijar prioridades para futuras Cumbres de las Américas.

Convocar Foros de la Sociedad Civil. El Centro de Compañeros ha liderado y co-organizado varias reuniones cara a cara para que las OSC y los ciudadanos hagan aportes al proceso de las Cumbres. Para facilitar la participación de las OSC en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, el Centro de Compañeros, un consorcio de OSC y la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA organizó un foro para que las OSC formularan recomendaciones previas a la Cumbre Extraordinaria de las Américas. Este consorcio también celebró un segundo foro para que las OSC identificaran y presentaran recomendaciones claves a los ministros de relaciones exteriores en la Cumbre Extraordinaria. Para incrementar el conocimiento sobre las Cumbres e involucrar a los ciudadanos y las OSC en diálogos y deliberaciones sobre asuntos de las Cumbres, el Centro de Compañeros, junto con sus capítulos voluntarios y otras OSC, organizó seis foros públicos en diferentes ciudades de los Estados Unidos. Se puede encontrar más información sobre estos foros en la publicación del Centro de Compañeros, Foros Públicos: Explorando Desafíos Globales.

Monitoreo de la Implementación a Nivel Nacional de los Compromisos de las Cumbres. Con el fin de hacerle seguimiento al cumplimiento a nivel nacional de los compromisos de las Cumbres, el Centro de Compañeros co-financió un consorcio de OSC de 21 países de la región. Liderado por la Corporación PARTICIPA, el consorcio evaluó la implementación a los niveles nacional, subregional y hemisférico

de cinco compromisos relacionados con la democracia de la Cumbre de Québec en 2001: acceso a la información, libertad de expresión, acceso a la justicia, gobierno local y descentralización, y participación de la sociedad civil. Con base en las conclusiones de la evaluación, los miembros del consorcio están abogando por la implementación de estos compromisos a nivel nacional. El Centro de Compañeros realizó la evaluación en los Estados Unidos y publicó un informe nacional de los Estados Unidos, así como una publicación más corta resaltando las conclusiones claves.

Para acceder a la Evaluación de la Implementación del Plan de Acción de Québec: Estados Unidos, Evaluación de la Implementación del Plan de Acción de Québec: Conclusiones Claves en Estados Unidos, Foros Públicos: Explorando Desafíos Globales y otras publicaciones del Centro de Compañeros, visite el sito web de Compañeros en www.partners.net.

Metodología

Las Cumbres de las Américas y otros procesos hemisféricos reúnen a los gobiernos para definir problemas comunes y desarrollar soluciones compartidas. Como intermediarias entre los ciudadanos y los gobiernos, las OSC deben participar también en el proceso de identificación de los asuntos y en la formulación de políticas a nivel hemisférico. De hecho, la importancia de la participación de las OSC en la formulación de políticas en el hemisferio es ampliamente reconocida. El reto está en encontrar la manera de unir a las OSC no sólo para expresar sus inquietudes individuales sino también para participar unas con otras, y con los gobiernos, en el trabajo requerido para desarrollar e implementar una agenda hemisférica compartida.

La facilitación de una participación efectiva y amplia de las OSC en la formulación de las políticas a nivel inter-americano es un proceso de aprendizaje continuo. Gracias a los esfuerzos de la OEA, los gobiernos y las OSC para promover una mayor y más efectiva participación de las OSC, sabemos que varios elementos son fundamentales: espacio y tiempo para la participación, información y procesos para la toma de decisiones colectivas.

Compañeros y sus organizaciones colaboradoras diseñaron los foros deliberativos en línea para convocar a una amplia base de OSC en un proceso deliberativo de cinco semanas de toma de decisiones colectiva e informada. Si bien la brecha digital es una barrera para la participación en espacios en línea—y ésta debe reducirse para permitir un mayor acceso a la participación en línea—los foros en línea fueron accesibles para más personas que las reuniones cara a cara. Debido a que los participantes podían leer y enviar mensajes en cualquier momento durante las cinco semanas, los foros lograron acomodar diferentes husos horarios, y los diversos horarios de trabajo y para la familia. El período de cinco semanas les dio tiempo a los participantes para reflexionar sobre los asuntos, buscar más información y desarrollar estrategias compartidas.

La participación efectiva en la formulación de políticas requiere de conocimiento sobre el proceso de formulación de las políticas y los asuntos en consideración. Los foros en línea de Compañeros hospedaron una biblioteca virtual con información sobre el proceso de las Cumbres y un documento de antecedentes sobre cada uno de los temas de los foros. Los documentos de antecedentes incluyeron información sobre los compromisos de las Cumbres, recomendaciones anteriores de las OSC y políticas existentes. Además, la biblioteca virtual incluyó otros escritos de políticas y de opinión sobre los temas de los foros. Los moderadores, que fueron seleccionados por su especialización en cada una de las ocho áreas temáticas, también sirvieron como fuentes de información para los participantes. Los moderadores respondieron preguntas sobre los asuntos, insertaron información importante según se iba necesitando y escribieron resúmenes semanales de los mensajes de los foros para mantener a los participantes actualizados.

La deliberación constituyó la base para el proceso colectivo de toma de decisiones en los foros. Los asuntos abordados en las Cumbres de las Américas son complejos problemas políticos que requieren más que soluciones técnicas. Las políticas deben balancear necesidades encontradas y estar respaldadas por voluntad política. En la deliberación, las personas discuten un problema compartido tomando en consideración múltiples puntos de vista y ponderando los costos y beneficios de diversas opciones de acción. La deliberación no es un debate partidista, sino más bien un razonamiento colectivo sobre las opciones que la gente puede aceptar.

Antes de iniciar las deliberaciones, los participantes tenían que empezar por establecer la agenda o "nombrar" los problemas en los cuales se iban a concentrar. Construcción de paz, educación, desarrollo sostenible y los otros foros son temas generales que abarcan muchos asuntos específicos, que no pueden ser abordados todos simultáneamente.

Los moderadores de foros, que fueron capacitados en deliberación y moderación en línea, actuaron como facilitadores neutrales. Ellos guiaron a los participantes en la "denominación" de los problemas en cada uno de los foros. Con uno o varios problemas compartidos determinados, los moderadores ayudaron a los participantes a idear soluciones de políticas y a considerar los beneficios e inconvenientes de cada opción. Usando la deliberación, los participantes pudieron tomar decisiones colectivas sobre asuntos hemisféricos.

La deliberación debe ser continua e involucrar el mayor número posible de partes interesadas. Los resultados de las deliberaciones virtuales son parte del proceso de desarrollo de estrategias colectivas para atender las necesidades de la gente en las Américas.

Foros

"[Los gobiernos] estimularán la cooperación entre las [microempresas y las pequeñas empresas] para que se puedan beneficiar de las ventajas de las economías de escala sin perder sus características distintivas." Primera Cumbre de las Américas. Plan de Acción.

Foro de Trabajo

Organización Moderadora: Fundación para la paz y la democracia (Funpadem)

La creación de empleos en el hemisferio requiere satisfacer no sólo las necesidades de las empresas y la industria, sino también proveer un medio de vida para los ciudadanos de la región. Durante el foro deliberativo en línea sobre trabajo, los participantes identificaron la creación de empleos como el asunto de mayor importancia que enfrentan las Américas. Considerando estrategias potenciales para el crecimiento

no sólo de empleos sino de empleos de calidad en el hemisferio, los participantes acordaron varias acciones. Estas incluyen el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), responsabilidad social corporativa y capacitación. La clave para todo lo anterior es un ambiente propicio en materia de políticas.

"Las pequeñas y medianas empresas son las grandes generadoras de empleo en nuestros países." —Participante del Foro

Los participantes resaltaron la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo en las Américas. Las barreras para la creación y el sostenimiento de PYMEs que los participantes identificaron incluyen la competencia de grandes compañías, a menudo extranjeras, la carencia de acceso al crédito y una falta de capacidad entre los pequeños empresarios. Los participantes estuvieron de acuerdo en que las PYMEs necesitan acceso al crédito para poder sobrevivir y crecer. Muchas PYMEs también necesitan asistencia técnica en temas financieros y otros asuntos de gestión. A menudo es difícil para las instituciones financieras tradicionales otorgar créditos pequeños a las empresas y brindarles la orientación de gestión necesaria.

Una solución es crear un fondo con recursos de instituciones multilaterales y donantes internacionales. Estos recursos estarían a disposición de las PYMEs, junto con asistencia técnica. Dicho fondo podría ser administrado de diversas formas: como una colaboración entre el gobierno, las empresas y las instituciones financieras; como un programa estatal independiente; o por OSC. Este fondo también debe enfocarse hacia las pequeñas empresas que operan en el sector informal para ayudarlas a volverse empresas viables en la economía formal. Sin embargo, aún con acceso al crédito y capacitación, ¿cómo pueden competir las PYMEs con empresas más grandes? Los participantes propusieron una estrategia para vincular a las PYMEs entre sí para compartir recursos y mercadear sus productos en mayores cantidades y a precios más competitivos.

"Además de aumentar las expectativas productivas de las pequeñas y medianas empresas, potenciar su gestión e incentivar la formalización, es indudable que mejoran las capacidades para ubicar, obtener y manejar eficientemente los créditos." —Participante del Foro

Según los participantes, el estado juega un papel fundamental en

la creación de condiciones en las cuales se puedan generar empleos de calidad y buscar un desarrollo sostenible y con equidad. Los gobiernos deben adoptar políticas que le exijan a las corporaciones la implementación de programas socialmente responsables. Se le podría requerir a la gran empresa que apoyara las PYMEs desarrollando "satélites", o pequeñas empresas que ellas podrán apadrinar y asesorar compartiendo información técnica y estratégica y facilitándoles el acceso al crédito. Las compañías también podrían ofrecer capacitación y oportunidades de empleo a trabajadores de comunidades de bajos ingresos.

"Apoyamos el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo a fin de que, a través de sus mecanismos y programas para el desarrollo del sector privado, triplique para el año 2007 sus préstamos mediante el sistema bancario a las micro, pequeñas y medianas empresas." —Declaración de Nuevo León

Los gobiernos pueden también respaldar programas de capacitación laboral de manera que más trabajadores estén preparados para acceder a empleos con mayores responsabilidades y mejores salarios. Una forma de hacer ésto es facilitar mecanismos que compaginen el trabajo con la oferta y la demanda. Un participante sugirió un modelo en el que los gobiernos municipales colaboren con las empresas locales para concordar empleos con trabajadores y ofrecer oportunidades de capacitación para preparar a los trabajadores para cargos más calificados.

"La economía crece pero los indicadores sociales siguen igual o empeoran. Entonces, ¿cómo estamos en la distribución del ingreso en cada uno de nuestros países y cuál es su incidencia en las oportunidades de desarrollo de las personas?" Participante del Foro

"La Cumbre es un ámbito ideal para exhortar a los gobiernos a integrar verdaderamente la dimensión ambiental en sus políticas de desarrollo." Participante del Foro

Foro de Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente

Organizaciones Moderadoras:

Instituto de Ley y Política Ambiental de la Universidad de Tulane, y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

La mayoría de las empresas generadoras de empleo, tales como las pequeñas y grandes empresas, fábricas y restaurantes, tienen un impacto sobre el medio ambiente. Por lo tanto, las consideraciones ambientales deben ser parte integral de toda estrategia para la creación de empleos en el hemisferio. Los participantes en este foro enumeraron muchos problemas dentro del tema de desarrollo sostenible y el medio ambiente. Surgieron varios retos particularmente prominentes y los participantes delinearon opciones para abordar estos desafíos. Por ejemplo, el manejo ambiental debe ser un esfuerzo de colaboración entre todas las partes interesadas en un territorio en lugar de obligar a gobiernos individuales a supervisar jurisdicciones separadas. Dado que el desarrollo sostenible incluye aspectos económicos, sociales y ambientales, las políticas ambientales deben ser integradas en las políticas económicas y sociales en lugar de ser tratadas por separado. Más aún, con el fin de asegurar la sostenibilidad, los ciudadanos deben ser involucrados en la formulación de las políticas. Y para participar efectivamente en las decisiones ambientales y de desarrollo sostenible, ellos necesitan acceso a información y a educación ambiental.

"Que al momento de contemplar las políticas ambientales los estados tengan en cuenta el impacto en la región y no sólo en el país." —Participante del Foro

Dado que los asuntos ambientales y de desarrollo sostenible no se detienen en las fronteras estatales sino que están atados a territorios que cruzan jurisdicciones, los participantes del foro hicieron énfasis en la importancia de la colaboración en el manejo ambiental. Anotaron que la colaboración debe involucrar a todas las partes interesadas de una región, incluyendo diferentes niveles de gobierno dentro de un país (local, nacional y regional) y entre los países. Dentro de las partes interesadas importantes se incluyen las OSC y los ciudadanos.

"[Nos comprometemos a] fomentar la cooperación hemisférica a todos los niveles, inclusive mediante el uso de los acuerdos transfronterizos e iniciativas vigentes, para la conservación, el ordenamiento y el uso sostenible de los recursos hídricos y la diversidad biológica." —Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas

¿Pero cómo pueden trabajar juntas de manera efectiva tantas partes interesadas? Las políticas coordinadas requieren de una estructura de gestión que pueda supervisar su implementación. Un participante sugirió comités de vigilancia de cuencas como modelos. Estos comités tienden a ser efectivos porque sus responsabilidades de gestión son respaldadas por autoridad sobre la toma de decisiones y su implementación.

Además de la cooperación regional, el desarrollo sostenible también requiere de políticas integradas. Los aspectos del desarrollo—un participante los definió como económicos, sociales y ambientales—no deben ser tratados por separado sino como parte de un enfoque holístico. La legislación que tiene impacto sobre el medio ambiente—tal como las leyes que rigen los intereses comerciales y de los consumidores—debe incorporar consideraciones ambientales. Un participante sugirió que las políticas que requieren evaluaciones de impacto ambiental y sociocultural sean aprobadas en los países de las Américas y que estas políticas requieran la participación de todas las partes interesadas en el proceso.

Para asegurar que el desarrollo sea sostenible, las decisiones deben incluir una diversidad de partes interesadas, incluyendo ciudadanos. En la Declaración de Nuevo León, los gobiernos reafirmaron la necesidad de que los ciudadanos deben "contribuir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas". El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo—adoptada por líderes del mundo en la Cumbre para la Tierra de las Naciones Unidas en 1992—también invita a los estados a facilitar la participación ciudadana en la adopción de decisiones ambientales y a garantizar que los ciudadanos tengan acceso a información pública necesaria para evaluar las políticas propuestas y las existentes. Pero como escribió un participante, todavía existe una cultura del secreto en los gobiernos de la región. Además, mientras muchos gobiernos pueden estar cumpliendo con la letra de la ley celebrando audiencias públicas antes de tomar decisiones sobre el desarrollo, con frecuencia estas reuniones públicas son convocadas bajo condiciones "que tienen un régimen de información previa insuficiente como para permitir una participación útil de la comunidad".

Para promover la participación ciudadana informada, el público debe tener acceso a la información, tal y como los gobiernos lo reconocieron y se comprometieron a garantizar en la Declaración de Nuevo León. Se necesitan leyes que faciliten el acceso a la información, pero aún más importante, estas leyes deben ser implementadas de manera efectiva. Un participante resaltó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Publica Gubernamental de México, un importante paso legislativo para el país. Sin embargo, en la práctica, existe resistencia a la ley entre los funcionarios del gobierno, y el sistema no siempre funciona como debería.

"Los gobiernos apoyarán los mecanismos gubernamentales democráticos para impulsar la participación del público, particularmente los miembros de las comunidades indígenas y de otros grupos afectados, en la formulación de políticas que comprendan la conservación y el uso sostenible de los ambientes naturales... y el impacto ambiental de los proyectos de desarrollo, y en la elaboración y cumplimiento de las leyes ambientales." —Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas

Finalmente, para respaldar la participación ciudadana informada y efectiva, los participantes hicieron énfasis en la importancia de la educación y de compartir información. La educación ambiental debe cumplir dos propósitos. Debe permitirle a los ciudadanos tomar decisiones ambientalmente sensatas en sus vidas cotidianas y suministrarles la información necesaria para participar de manera efectiva en decisiones colectivas sobre desarrollo sostenible. Por ejemplo, los educadores ambientales pueden preparar a las comunidades para sostener diálogos con sectores técnicos suministrándoles estrategias e información. Además de la educación, compartir información entre los países es importante para la incorporación de nuevas tecnologías que abordan asuntos ambientales y crean empleos. Un participante describió un proceso que convierte desechos urbanos en energía, un ejemplo de una innovación tecnológica que vincula empleos al manejo ambientalmente sensato de los desechos.

"Que las inversiones verdaderamente vengan a ayudar al desarrollo de los pueblos, pero bajo ciertas normas mínimas ambientales." —Participante del Foro

"Lo más importante es desarrollar las capacidades de los individuos, para que ellos sean gestores de su propio desarrollo y puedan actuar propositivamente." Participante del Foro

Foro de Educación

Organizaciones Moderadoras: Centro para la Educación Cívica, y la Fundación Presencia

La educación es básica para "Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática", el tema de la próxima Cumbre. Contribuye a crear una fuerza de trabajo talentosa y ofrece oportunidades a personas de diferentes grados de preparación y antecedentes, ayudando a nivelar el terreno de juego entre ricos y pobres. Y es esencial para la gobernabilidad democrática porque crea ciudadanos capaces e informados. Sin embargo, los participantes en este foro estuvieron de acuerdo en que la educación en las Américas enfrenta desafíos y delinearon estrategias para abordar estos retos. Para mejorar la calidad y la cobertura de la educación, los participantes creen que se deben evaluar y mejorar las prácticas de gasto y de gestión en la educación. Una educación de mayor calidad también requiere más oportunidades de capacitación para los maestros y los administradores de la educación, algo en lo que las OSC pueden trabajar con los gobiernos para ofrecer. Los participantes hicieron énfasis en el papel crítico de los ciudadanos en todos los aspectos de la toma de decisiones en materia educativa y anotaron que la descentralización de responsabilidades facilita la participación al brindar un mayor acceso a quienes formulan las políticas.

"Sigo preocupada de que las personas que participan en la Cumbre no entienden nuestra preocupación como maestros y profesores que vivimos y practicamos la educación para la vida, para la convivencia constructiva, para el espíritu, para la cultura y también para el trabajo." —Participante del Foro

La preparación de una fuerza de trabajo capaz es un objetivo de la educación, si bien los participantes estuvieron de acuerdo en que la preparación para el trabajo no es el único propósito de la educación. La educación tiene muchos objetivos (promover los valores, la autosuficiencia, la creatividad, la visión global, etc.), pero para los participantes, lo que hace de la educación un bien público fundamental es su papel central en la preparación de los ciudadanos para participar en una sociedad democrática. Además, la educación es un factor igualador en un mundo desigual, que ofrece oportunidades a todos, independientemente de los antecedentes socioeconómicos.

No obstante, debido a la cobertura limitada y la calidad inconsistente, la educación no es el gran igualador que debiera ser. El acceso incluso a la educación básica no es universal, ni todos los niños (o adultos) reciben la calidad de educación que deberían recibir. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad son metas fundamentales para la educación, pero como lo reconocieron los participantes, estas metas están bajo tensión cuando los recursos son limitados.

"[Los Gobiernos] establecerán o reforzarán sistemas nacionales o subnacionales y, donde sea aplicable, subregionales, de evaluación de la calidad de la educación, que permitan medir el desempeño de los diversos agentes educativos, las innovaciones y los factores asociados a los logros de aprendizaje." —Plan de Acción de Santiago

Ampliar el acceso a la educación requiere de inversión pública más eficiente. Una evaluación del gasto actual en educación debe ser adelantada con el fin de asegurar que el dinero está siendo asignado de manera efectiva y el gasto debe incrementarse según sea necesario. Pero la calidad de la educación está en función de algo más que el gasto adecuado y eficiente. Los estados también deben revisar las prácticas educativas, incluyendo la gestión, la enseñanza y los currículos, para asegurar una educación de calidad.

"El nivel de capacitación de los docentes es decisiva en la calidad de lo que los jóvenes aprenden en la escuela." —Participante del Foro

Los maestros son la médula de un sistema educativo de calidad. Darles el respaldo que necesitan requiere de una revalorización de la profesión, una profesión que actualmente no es lo suficientemente respetada en el hemisferio. Como parte del incremento de la estima de la profesión, los maestros deben recibir salarios más altos. Además, los maestros, particularmente aquellos en áreas rurales, deben tener acceso a oportunidades de capacitación continua. La capacitación de los maestros debe incorporar las metodologías y la información necesaria para satisfacer las necesidades y expectativas de una sociedad cada vez más compleja. También se debe ofrecer capacitación continua a los administradores y a los desarrolladores de currículos.

"La educación es factor decisivo para el desarrollo humano, al incidir en la vida política, social, cultural, económica y democrática de nuestras sociedades." —Declaración de Nuevo León

Dado que la educación es un bien público, ésta requiere la participación de todos los sectores de la sociedad en la formulación y la implementación de las políticas. Para poder volver la política educativa más democrática, los estados deben rediseñar los procedimientos administrativos y de formulación de políticas para asegurar que los ciudadanos tengan la oportunidad de involucrarse en todos los aspectos de la toma de decisiones en materia educativa, desde el nivel local hacia arriba. Los ciudadanos deben participar en la definición de la agenda, tener acceso a la información y tener un espacio en el cual expresar sus opiniones e ideas. Los participantes en el foro consideraron que los maestros en particular deben ser alentados—y se les debe dar capacitación si es necesaria—para jugar un papel más preponderante en la formulación de las políticas, dado que sus voces tienden a brillar por su ausencia en este escenario. Los participantes también respaldaron la descentralización del control de la educación para brindarles a los ciudadanos más oportunidades de participar y de exigirles a sus gobiernos la rendición de cuentas.

"[Los Gobiernos] reforzarán la gestión educativa y la capacidad institucional en los niveles nacional, regional, local y de centro educativo, avanzando cuando sea apropiado en los procesos de descentralización y en la promoción de mejores formas de participación comunitaria y familiar." —Plan de Acción de Santiago

Si bien el gobierno juega un papel clave en la educación pública, las OSC también tienen mucho para aportar. Algunas posibilidades identificadas por los participantes para las OSC incluyen brindar capacitación para maestros y administradores, ofrecer programas después del horario escolar centrados en perfeccionar habilidades específicas relacionadas con preparación para el trabajo u otras materias y ayudar a crear espacios para una mayor participación ciudadana en las decisiones relacionadas con la educación. Los participantes elogiaron redes tales como Civitas, que reúne OSC de todo el mundo para promover la educación cívica, e invitaron a dichos grupos a centrarse en atraer más fondos para que las OSC en las Américas se involucren en actividades relacionadas con la educación.

"La participación ciudadana es el motor del cambio" Participante del Foro

Foro de Participación Ciudadana

Organización Moderadora: Corporación Participa

La creación de empleos depende de políticas de gobierno que reflejen las necesidades e intereses no sólo de unos pocos, sino de la colectividad. Por esta razón, la participación activa de los ciudadanos en las decisiones sobre estrategias para estimular el crecimiento del empleo y en los muchos otros desafíos que enfrenta la sociedad, es esencial. Los participantes en el foro de Participación Ciudadana identificaron obstáculos a la participación en el hemisferio y propusieron soluciones para salvar estos obstáculos. Estuvieron de acuerdo en que las leyes deben respaldar la participación ciudadana, pero que aún más importante es el compromiso de los gobiernos para poner en práctica la participación. Dado que la participación efectiva requiere de ciudadanos informados, las OSC, con el apoyo de los gobiernos, deben continuar construyendo la capacidad democrática de los ciudadanos y las comunidades, especialmente los pobres y marginados. Las OSC también deben supervisar a los gobiernos para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y las prácticas democráticas en general. Además de los espacios locales y nacionales, los procesos de políticas hemisféricas son un área importante para la participación. Para fortalecer la participación a este nivel, las OSC necesitan incrementar su capacidad y deben contar con espacios formalmente reconocidos para la participación en entes regionales.

Con el fin de identificar problemas y pensar en las soluciones, los participantes aclararon lo que es la participación ciudadana y por qué es importante. Estuvieron de acuerdo en que muchas democracias en el hemisferio son primordialmente democracias electorales en las que la participación ciudadana equivale a votar. Debido a esta estrecha definición de participación, las instituciones y los representantes elegidos de estos países no son tan receptivos a los ciudadanos como deberían serlo. Para fortalecer la gobernabilidad democrática en la región, la participación debe ir más allá de votar. Los ciudadanos—las personas cuyas vidas se ven impactadas por las políticas de los gobiernos—deben

estar involucrados en la formulación de las políticas. La participación activa no solo contribuye a generar instituciones y políticas receptivas, sino que también crea la voluntad política necesaria para la implementación exitosa de las políticas.

Facilitar la participación ciudadana activa en la formulación de políticas requiere de un sistema político que la respalde. La legislación debe garantizar la libertad de expresión y de reunión, y el acceso a la información pública. Conscientes de su papel en la promoción del bien público, las OSC y las asociaciones de ciudadanos deben estar en capacidad de operar como organizaciones sin ánimo de lucro legalmente reconocidas, y exentas de impuestos.

Además de las leyes que respalden la participación ciudadana, los gobiernos deben comprometerse con la participación en la práctica. Como resultado de la presión política hemisférica, muchos gobiernos locales y nacionales en toda la región han adoptado políticas que requieren de audiencias públicas y otros mecanismos para incluir a los ciudadanos en la formulación de las políticas. Si bien pueden cumplir con la letra de la ley, estos mecanismos son mayormente para compartir información y para consultas. La mayoría de los espacios de participación ciudadana no involucran a los ciudadanos en la formulación de políticas, ni garantizan que quienes definen las políticas tomarán en consideración la opinión ciudadana.

Los participantes en el foro estuvieron de acuerdo en que la participación efectiva debe ir más allá de compartir información y hacer consultas. Los ciudadanos deben ser incorporados en el proceso de formulación de las políticas a través del diálogo sobre problemas y soluciones con quienes definen las políticas. Por ejemplo, el gobierno mexicano implementó las "Consultas Ciudadanas", en las cuales se invita al público a proponer soluciones para problemas específicos.

"El desconocimiento sobre las normas y procedimientos participativos es muy amplio y se agrava en los grupos más pobres." —Participante del Foro

Incluso cuando hay oportunidades para la participación efectiva, ¿cómo pueden los ciudadanos sobreponerse a las barreras que les impiden sacar provecho de ellas? Muchas personas en las Américas

no conocen sus derechos como ciudadanos o entienden las normas y procedimientos para la formulación de políticas. La experiencia con prácticas democráticas tales como la deliberación y la adopción colectiva de decisiones no está generalizada. En muchas comunidades, las relaciones de poder existentes desalientan a los ciudadanos y dificultan que asuman un papel activo. Cuando el mismo grupo de gente detenta el poder durante muchos años, cuando los caudillos gobiernan con tácticas de mano dura, o cuando los líderes se relacionan con los ciudadanos prometiéndoles beneficios especiales a cambio de votos, hay pocos incentivos para participar. En particular, la pobreza puede ser un obstáculo para la participación. Consumida en sobrevivir, la gente pobre a menudo no tiene el tiempo para participar. Además, los pobres tienden a ser excluidos de los espacios para la participación formal.

"Desgraciadamente América Latina presenta altísimos niveles de pobreza que afectan de tal forma a la población, que las personas están cada vez más ocupadas en resolver sus problemas de ingreso y así, las opciones de participar son poco atractivas." —Participante del Foro

La capacidad de los ciudadanos, especialmente los pobres y marginados, para participar en la adopción democrática de decisiones debe ser fortalecida. Los participantes en el foro acordaron que las OSC deben trabajar para construir esta capacidad. Algunos participantes comentaron la carencia de recursos y de oportunidades de construcción de capacidades para las OSC involucradas en proyectos de democracia con ciudadanos y comunidades, e hicieron un llamado a los gobiernos y a la OEA para que les ofrezcan mayor respaldo. Una fuente potencial adicional de construcción de capacidades para los ciudadanos y las OSC son las universidades, que pueden alentar a los estudiantes a aprovechar las oportunidades de servicio comunitario.

"[Los Gobiernos] buscarán establecer instrumentos de financiamiento público y privado, destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social." —Plan de Acción de Québec

Otro papel que propusieron los participantes en el foro para las OSC es el de monitoreo. Los participantes identificaron dos áreas principales para monitorear: el gasto gubernamental y las prácticas

democráticas. Para mejorar la transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los gobiernos, las OSC deben monitorear el gasto gubernamental de los recursos internos (provenientes de los impuestos) y externos (de donantes internacionales). Varios participantes sugirieron que los donantes internacionales deben condicionar su suministro de fondos al monitoreo de las OSC. Las OSC también deben monitorear el "grado de democracia" de las instituciones y procesos. Por ejemplo, las OSC podrían llamar la atención a la falta de acceso a información pública, las restricciones a la libertad periodística, la remoción ilegal de jueces, etc. Para asegurar que las OSC monitoras sean independientes e imparciales, un participante sugirió que los países adopten requisitos similares a los existentes para la certificación de monitores internacionales por parte de las Naciones Unidas.

Hay una tendencia a favorecer la participación local debido a su inmediatez y cercanía con las vidas de las personas. Pero las políticas e instrumentos hemisféricos juegan un papel importante en influir sobre las políticas en los niveles local y nacional. Las OSC y los gobiernos deben trabajar conjuntamente para cerrar las brechas entre los acuerdos hemisféricos y las leyes y prácticas locales y nacionales. También debe haber mayor participación de las OSC a nivel hemisférico, algo que requiere de construcción de capacidad para las OSC. Así como con los ciudadanos en los escenarios locales y nacionales, los OSC deben contar con espacios formales de participación en la OEA y en otros organismos hemisféricos. Además, deben existir vínculos entre los niveles locales y hemisféricos de manera que haya más actores involucrados en la formulación de políticas regionales. Las coaliciones internacionales de OSC, que han sido vehículos efectivos para el cambio internacional, pueden ser un medio para incorporar actores locales en asuntos hemisféricos.

"La gobernabilidad democrática supone un rol protagónico de la sociedad civil pues de esa forma se trata de mantener un equilibrio dinámico entre sus demandas y la capacidad de su gobierno a responderle." Participante del Foro

"[Los Gobiernos] promoverán y divulgarán, en todos los ámbitos de la sociedad, y en particular en el sector educativo, el aporte de los pueblos indígenas en la formación de la identidad nacional en los países en los que habitan." Plan de acción de Québec

PENSAMIENTO PROPIO 21

Foro de Pueblos Indígenas

Organizaciones Moderadoras:

Asamblea de Primeras Naciones (AFN), y Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA)

En una democracia, todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para participar. Los Pueblos Indígenas a menudo son excluidos de importantes procesos democráticos de toma de decisiones, y ellos deben tener voz en las políticas dirigidas a combatir la pobreza, crear empleo y fortalecer la gobernabilidad democrática. El foro sobre Pueblos Indígenas desarrolló propuestas para promover democracias más incluyentes, incluyendo la promoción de estados multilingües y multiculturales, así como educación sobre la historia y la cultura de los Pueblos Indígenas. También estuvieron de acuerdo en que para poder participar más efectivamente en la democracia, los Pueblos Indígenas deben trabajar juntos para compartir información, desarrollar estrategias y usar las leyes existentes para proteger sus derechos.

"Este es el gran desafío que tenemos como Pueblos Indígenas: poder aprender a utilizar sus herramientas (idioma, vestimenta, discursos, políticas, filosofía etc.) sin olvidar las nuestras (costumbres, idiomas, ceremonias, espiritualidad, cosmovisión, economía, etc.)." —Participante del Foro

Desde la época colonial, los Pueblos Indígenas en las Américas han sufrido discriminación, exclusión y la negación de sus derechos en los ámbitos social, político y económico. Para alentar el tratamiento de los Pueblos Indígenas como iguales en la sociedad, los participantes en el foro estuvieron de acuerdo en la necesidad de estados multiculturales y multilingües en los cuales los Pueblos Indígenas participan en la toma de decisiones como ciudadanos y como parte del gobierno. Los participantes comentaron que Guatemala, un país cuya población es en su mayoría indígena, se está moviendo hacia un estado multicultural y multilingüe.

"La educación estatal no ha sido el espacio propicio para que estas generaciones fortalezcan o recreen su identidad. Todo lo contrario, ya que ha sido un instrumento de asimilación y despojo de nuestra cultura." —Participante del Foro Existen leyes contra la discriminación, pero el reto es asegurar que sean respetadas. Lograr una sociedad verdaderamente multicultural requiere de un cambio en la forma en que las personas piensan y se comportan. Promover el multiculturalismo debe ser una prioridad para las instituciones regionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo alcance e influencia se extiende por todo el hemisferio. La educación ha sido usada para asimilar a los Pueblos Indígenas mediante la no inclusión de las creencias y formas de vida indígenas en el currículo. Los participantes en el foro estuvieron de acuerdo en que para promover una cultura de respeto se requiere integrar la historia de los Pueblos Indígenas de las Américas en la educación pública.

Para proteger los derechos y formas de vida de los Pueblos Indígenas, los participantes resaltaron la necesidad de que los Pueblos Indígenas colaboren en estrategias compartidas. Ésto requiere de mayor comunicación y construcción de conocimiento entre las organizaciones indígenas a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación tales como la Internet. Muchos Indígenas carecen de acceso a la Internet, de manera que debe hacerse un esfuerzo para incrementar la conectividad. Dado que los acuerdos internacionales y las leyes nacionales que protegen los derechos políticos y territoriales de los Pueblos Indígenas a menudo no son respetados, los Pueblos Indígenas deben aprender a usar estos instrumentos como herramientas para proteger estos derechos.

"[Los Gobiernos] promoverán y darán cabida, según corresponda, a las necesidades culturales, lingüísticas y de desarrollo propias de los pueblos indígenas, en los contextos urbano y rural, en el desarrollo e implementación de las iniciativas y estrategias educativas, con especial atención al desarrollo de la capacidad institucional, la conectividad y las vinculaciones, incluyendo por medio de puntos focales nacionales, con otros pueblos indígenas del Hemisferio." —Plan de Acción de Québec

Los Pueblos Indígenas creen en una cosmovisión, o una forma de interpretar el mundo. En esta cosmovisión, la vida humana es inseparable de todo lo que hay en el mundo. Las personas son parte de la naturaleza y deben tratar el medio ambiente con respeto y reciprocidad. El modelo de crecimiento económico y creación de empleo promovido por los gobiernos de la región (y dominante en buena parte del mundo)

no es consistente con la cosmovisión de los Pueblos Indígenas porque está basado en el consumo.

"Nosotros creemos que el trabajo...en donde el objetivo principal es 'el tener para consumir' en un acto de absoluto nihilismo, hará de este planeta algo inviable." —Participante del Foro

Este paradigma económico ha impactado a los Pueblos Indígenas predominantemente de dos maneras. La pobreza está forzando a unos pueblos que alguna vez fueron autosuficientes a emigrar de los territorios indígenas a los centros urbanos en busca de trabajo. La presión para satisfacer las necesidades básicas, combinada con su separación de los centros de población indígena, está causando que muchos Pueblos Indígenas pierdan sus lazos con la cosmovisión y produzcan y consuman en formas nocivas para el medio ambiente. Para los Pueblos Indígenas, el trabajo debe ser consistente con la cosmovisión; el trabajo debe ser una labor intelectual y espiritual en armonía con el medio ambiente y no un medio para incrementar el poder de adquisición.

"La transparencia es ampliamente considerada como una característica de un buen gobierno." Participante del Foro

Foro de Transparencia y Anticorrupción

Organización Moderadora: Transparencia Internacional

Una gobernabilidad democrática transparente es necesaria para crear un ambiente para las políticas que conduzcan hacia el desarrollo con equidad y la creación de empleo. Los participantes en el foro sobre transparencia y anticorrupción identificaron retos para una mayor transparencia en la región y estrategias para abordarlos. Hicieron énfasis en la necesidad de traducir los acuerdos hemisféricos y globales existentes en políticas y prácticas a los niveles local y nacional. Además, se debe trabajar más en indicadores de transparencia y corrupción de manera que las OSC puedan trabajar con los gobiernos para hacerle seguimiento a los progresos y evaluar los obstáculos. Las OSC y los ciudadanos también deben jugar un papel más importante en la creación e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción. En últimas, en la médula de un gobierno corrupto y hermético hay

una cultura política que lo consiente. Se necesita educación en valores para crear la voluntad política para sostener una gobernabilidad transparente.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la transparencia y la anticorrupción se han convertido en asuntos de alto perfil en las Américas. La prioridad dada a estos asuntos se refleja en los diversos instrumentos hemisféricos y de nivel nacional existentes. Por ejemplo, los 33 estados de América que ratificaron la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996, "decididos a hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio". Y en 2005 en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, los gobiernos se comprometieron "a intensificar nuestros esfuerzos para combatir la corrupción y otras prácticas no éticas en los sectores público y/o privado" (Declaración de Nuevo León).

"La gente necesita saber de qué hablamos cuando hablamos de corrupción, porque si no, se vuelve una cacería de brujas, y al ser todo corrupción, nada es corrupción." —Participante del Foro

A estos acuerdos internacionales les hace falta una definición clara de transparencia y mecanismos concretos para promoverla. Sin un entendimiento común de lo que es la corrupción y cómo es la transparencia, es difícil lograr que las instituciones rindan cuentas. La carencia de mecanismos para su ejecución así como la falta de organismos de vigilancia y control crea una situación en la cual el cumplimiento de muchos de estos acuerdos se vuelve "voluntario".

"Los instrumentos que existen son hoy en día suficientes para pensar en seguir creando nuevos, [debemos] aplicar los ya existentes antes de producir otros nuevos." —Participante del Foro

¿Pero nos debemos concentrar en crear mejores leyes? Si bien los participantes en el foro reconocieron la importancia de los acuerdos internacionales para presionar a los actores de los niveles local y nacional para fortalecer la lucha contra la corrupción, ellos creen que el énfasis debe concentrarse ahora en aplicar los instrumentos existentes en lugar de crear más. Para fortalecer su implementación, los participantes

estuvieron de acuerdo en que es importante determinar los obstáculos primero. Luego las OSC pueden trabajar con los estados para diseñar estrategias para la resolución de problemas. Además, se debe trabajar más para crear indicadores válidos y ampliamente reconocidos para medir la corrupción. La medición indicará dónde deben darse cambios y cuándo se han logrado progresos. Crear indicadores "sólidos" de corrupción es un desafío, pero como comentaron los participantes, la Universidad de Costa Rica, Transparencia Internacional, una coalición de OSC en Honduras y otros, están trabajando en esta área.

"Debemos apuntar en nuestro cuestionamiento a los países, ¿por qué no se están cumpliendo los compromisos firmados? ¿Cuáles son los obstáculos que se presentan a nivel interno para poder llevar efectivamente a cabo dichos acuerdos?" —Participante del Foro

La medición y evaluación no debe quedar en la esfera de los gobiernos únicamente, sino que debe incluir la participación activa de la sociedad civil, según los participantes. Algún avance se ha logrado para la inclusión de OSC en evaluaciones de los gobiernos, tales como el instrumento de seguimiento a la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Pero queda mucho por hacer. Dentro de la OEA, otros organismos internacionales y los gobiernos nacionales y locales, debe haber espacios formales en los cuales las OSC puedan trabajar con los gobiernos para aplicar herramientas de medición e indicadores estandarizados para monitorear y evaluar el progreso en el cumplimiento de estos compromisos.

"[Los Gobiernos] fortalecerán, en cooperación con las organizaciones multilaterales y los bancos de desarrollo multilaterales, cuando sea apropiado, la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, a través de iniciativas que estimulen la organización, capacitación y vinculación de ciudadanos para trabajar en el contexto de proyectos concretos que promuevan la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas públicas." —Plan de Acción de Québec

A los niveles local y nacional, las OSC deben estar involucradas en la creación, implementación y evaluación de políticas de anticorrupción. Los participantes en el foro comentaron que los gobiernos locales, debido a su proximidad a la ciudadanía, son más propicios para trabajar con las OSC con el fin de incrementar la transparencia.

Dentro de los ejemplos de iniciativas de colaboración exitosas entre las OSC y los gobiernos locales se incluye la elaboración participativa de planes y de presupuestos.

"Nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para combatir la corrupción y otras prácticas no éticas en los sectores público y/o privado, fortaleciendo una cultura de transparencia y una gestión pública más eficiente." —Declaración de Nuevo León

Los acuerdos internacionales, las leyes, los indicadores de seguimiento y evaluación y la participación de la sociedad civil son todos elementos necesarios de una estrategia para combatir la corrupción y promover la transparencia en las Américas. Pero en el centro de estos esfuerzos—y la clave para su sostenibilidad—está la creación de una cultura política en la que la corrupción no es tolerada y las instituciones transparentes son la norma. Los participantes estuvieron de acuerdo en que la educación sobre valores para los estudiantes y funcionarios públicos es necesaria para crear la voluntad política para la transparencia.

"Reiteramos que entre las principales causas de inestabilidad en la región se encuentran la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que debemos enfrentar en forma integral y urgente." Declaración de Nuevo León

Foro de Construcción de Paz

Organización Moderadora:

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Para crear puestos de trabajo y crecimiento económico en las Américas, se requiere de paz y estabilidad. Los ciudadanos y los gobiernos deben respetar las leyes y resolver sus diferencias por medios democráticos. Los participantes en el foro de Construcción de Paz idearon estrategias para crear y sostener la paz en el hemisferio. Ellos creen que deben hacerse mayores esfuerzos para incluir a las poblaciones marginadas en los procesos democráticos, particularmente al nivel comunitario donde la frustración puede conducir a la violencia; que las OSC deben continuar facilitando procesos incluyentes para la toma

comunitaria de decisiones; y, en una mayor escala, que los gobiernos deben cooperar con la OEA y las OSC para monitorear situaciones potenciales de conflicto y responder cuando sea necesario.

"En la mayoría de la población, el nivel de frustración aumenta. Esta frustración está acompañada por una pérdida de poder personal y comunitario para transformar su situación. La frustración provoca la violencia que impide la construcción de paz." —Participante del Foro

América Latina es considerada una de las regiones más pacíficas del mundo, de manera que ¿a qué se debe el tema de construcción de paz? A pesar de que las instancias de conflicto armado han disminuido, existe un conflicto latente, tanto dentro de, como entre países. Los participantes describieron el conflicto latente como un estado mental, ya sea como resultado de desacuerdos históricos sobre territorios u otros asuntos, o sobre diferentes creencias y opiniones. La pobreza y la inequidad son los principales obstáculos para la paz porque a menudo conducen a la exclusión, que puede crear inestabilidad. Las personas que creen que no tienen opciones y carecen de poder en sus vidas personales y políticas son más propensas a frustrarse, y la frustración puede llevar a la violencia. Una mayor equidad y la inclusión de las poblaciones marginadas son necesarias para detener la espiral descendente de impotencia, frustración y violencia.

"Una de las amenazas contra la paz es la enorme brecha existente entre pobres y ricos." —Participante del Foro

Los ciudadanos deben involucrarse activamente en la construcción de una cultura de paz, en la cual las personas no solo son tolerantes sino que también buscan entender diferentes puntos de vista. Para promover ésto, se debe impartir educación y crear oportunidades para el diálogo al nivel de las bases. Por ejemplo, en cada vecindario debe haber un espacio para el diálogo en el que los ciudadanos se reúnen para discutir problemas comunes y buscar soluciones. Las OSC pueden y de hecho contribuyen en la construcción de paz mediante la creación de este tipo de espacios para la participación democrática y la acción ciudadana.

"[Los Gobiernos] desarrollarán, en la escuela y fuera de ella, con el apoyo de las familias y de otros actores y organizaciones sociales, estrategias

educativas que contribuyan a la formación de valores, con especial atención a la incorporación de los principios democráticos, los derechos humanos, la visión de género, la paz, la convivencia tolerante, el respeto al medio ambiente y los recursos naturales." —Plan de Acción de Santiago

Además de facultar a los ciudadanos para que asuman papeles más activos en sus comunidades, promover una mayor cooperación es otra estrategia para construir paz. La cooperación debe darse a muchos niveles—entre estados como parte de una mayor integración regional, entre los gobiernos y las OSC, entre los empresarios y los trabajadores, y a través de organizaciones multilaterales tales como la OEA. Por ejemplo, los gobiernos y las OSC podrían trabajar conjuntamente para crear un sistema de alerta temprana que dirija la atención hacia problemas antes de que se intensifiquen y no se puedan controlar.

"Inequidad e inseguridad en varios niveles, además de una falta de acceso a la educación y trabajo 'decente y estable' son los principales componentes de explosiones sociales como lo hemos visto en Bolivia." —Participante del Foro

Las regiones fronterizas, que históricamente han sido áreas de conflicto, recientemente han gozado de mayor cooperación intra e intergubernamental. En una iniciativa para crear mecanismos permanentes para abordar asuntos fronterizos, varios países centroamericanos han establecido asociaciones de gobiernos locales y colaboración transfronteriza, tal como la Confederación de Municipios Fronterizos en Costa Rica y Nicaragua. Además de asociaciones de gobiernos locales, es necesario crear una red de OSC dedicadas a actividades de construcción de paz en las Américas para compartir estrategias, promover la colaboración y construir capacidades. La OEA podría ayudar a construir una red recopilando y compartiendo los nombres de individuos y organizaciones que trabajan por la paz en la región. La OEA también podría colaborar con las OSC en todos los países para monitorear situaciones volátiles y movilizar la prevención de conflictos, la intervención y actividades de reconstrucción según sea necesario.

"Una persona que no tiene acceso a la educación, ni a un trabajo, ni a la satisfacción de las necesidades más básicas, no tiene futuro y es por ello que se debe trabajar para la inclusión y desarrollo de los sectores más postergados." —Participante del Foro

"Los partidos políticos no sólo son intermediarios entre los líderes y la función pública, son también instancias de debate y control político del ejercicio del poder" Participante del Foro

Foro de Democracia y Partidos Políticos

Organizaciones Moderadoras:

Fundación Poder Ciudadano / Red Interamericana para la Democracia (RID), y Ágora Democrática

Luchar contra la pobreza mediante la creación de puestos de trabajo requiere de una fuerte gobernabilidad democrática así como de partidos políticos receptivos a los ciudadanos y efectivos tanto en los papeles de gobierno como de oposición. Durante cinco semanas de deliberación, los participantes subrayaron la importancia de los partidos políticos para la gobernabilidad democrática. Resaltaron su inconformidad con la forma en que operan muchos partidos actualmente. También plantearon una visión sobre cómo dichos partidos pueden contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Los participantes estuvieron de acuerdo en que las OSC son una contraparte necesaria de los partidos políticos y, como tal, juegan un papel importante y claro en la democracia. Además, el foro tuvo como resultado una estrategia para incrementar la colaboración en el monitoreo del uso de los fondos por parte de los gobiernos, con el objetivo de asegurar que las políticas gubernamentales y los dineros públicos apoyen la creación de puestos de trabajo y el crecimiento económico con equidad.

"No puede ser posible asegurar la gobernabilidad democrática sin partidos políticos." —Participante del Foro

Los participantes estuvieron de acuerdo en que los partidos políticos son la base para la gobernabilidad en una democracia. Idealmente, los partidos deben representar y conjugar los intereses de los ciudadanos. Si bien una de las funciones principales de los partidos políticos es competir por los cargos políticos, no deben ser usados únicamente como un vehículo para alcanzar el poder político. Los partidos políticos fuertes deben actuar como mediadores entre intereses en conflicto mientras actúan como barreras contra la influencia indebida de los poderosos.

"Nuestros gobernantes no están acostumbrados a compartir conocimientos, a trabajar junto con los ciudadanos y menos a rendir cuentas."
—Participante del Foro

¿Los partidos políticos están haciendo lo que deben hacer? En realidad, los partidos políticos se concentran más en permanecer en el poder que en mediar asuntos de más largo plazo, tales como la necesidad de asegurar que el crecimiento económico beneficia a todos los sectores de la sociedad. Adicionalmente, los partidos a menudo se aíslan de los ciudadanos que deben representar y han sido capturados por poderosos grupos de interés.

"Reconocemos el papel de la sociedad civil y su contribución a la buena gestión pública y reafirmamos la importancia de continuar consolidando nuevas asociaciones que permitan la vinculación constructiva entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y distintos sectores de la sociedad civil para que trabajen a favor del desarrollo y la democracia." —Declaración de Nuevo León

¿Qué deben hacer las OSC para fortalecer los partidos políticos? Los participantes fueron claros en manifestar que las OSC deben adelantar actividades que complementen el trabajo de los partidos políticos, pero que las OSC no deben reemplazar a los partidos políticos haciendo el trabajo por ellos. El papel de las OSC en la democracia es servir de intermediarios entre los ciudadanos y los partidos políticos e instituciones gubernamentales. Como intermediarias, las OSC deben trabajar para restablecer la confianza en los partidos políticos haciéndole seguimiento al gasto, a la influencia de intereses poderosos y al desarrollo de las políticas en el Congreso o el Parlamento.

Finalmente, para abordar la influencia indebida de los poderosos grupos de interés—a menudo en representación del sector empresarial—sobre los partidos políticos, los participantes hicieron énfasis en la necesidad de que las OSC trabajen con las empresas y otros grupos poderosos para ayudarles a tomar conciencia de que contribuyendo para lograr una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos y no sólo buscando el provecho individual, fortalecerán sus negocios en el largo plazo mediante la creación de más consumidores y una fuerza de trabajo más educada.

Propuestas

Trabajo

- Se recomienda la promoción de las pequeñas y medianas empresas, a través de créditos blandos, asesoría técnica y capacitación a los trabajadores.
- Deben existir mecanismos de vinculación entre la oferta y la demanda: es decir, bolsas de empleo, cuyo tráfico genere estudios de prospección, que alimenten, a su vez, la definición de la oferta académica y vocacional.

Desarrollo sostenible y el medio ambiente

- Debe haber mayor profundización de los esquemas de coordinación y cooperación entre las distintas jurisdicciones que intervienen, teniendo en cuenta que los problemas ambientales no tienen en cuenta las fronteras nacionales.
- Se debe impulsar la adopción de herramientas tales como la evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento territorial como herramientas indispensables de gestión ambiental y en la planificación del desarrollo regional.

Educación

- Los gobiernos deben promover un análisis exhaustivo de la eficiencia del gasto en educación, involucrando no sólo el manejo desde la administración pública, sino también la evaluación de la calidad de los procesos educativos que se adelantan en las instituciones educativas. Como objetivo a esta directriz, se propuso "construir una plataforma en la administración pública del sistema educativo que permita hacer mejor uso de los recursos, que cuente con procesos sencillos y eficientes que faciliten las decisiones y la gestión propia de las instituciones educativas" y que asegure la participación de la sociedad civil y de las comunidades en la toma de decisiones sobre política educativa.
- Se deben fomentar estrategias de capacitación docente continua en el puesto de trabajo, asegurando la amplia utilización de los recursos tecnológicos disponibles.

Participación Ciudadana

- A nivel hemisférico, se debe fortalecer el rol de seguimiento y vigilancia ejercido por las OSC fomentando la creación de un observatorio democrático hemisférico (se propone como observador a personas físicas u organizaciones que reúnan los requisitos de acreditación de la ONU), que monitoree, analice y prevenga la formación de situaciones críticas para el sistema democrático. Adicionalmente, las OSC deben destacar su capacidad propositiva y fomentar la construcción de canales formales en el sistema hemisférico que permitan incorporar sus propuestas en el diseño de políticas.
- La entrega de recursos externos (provenientes de Organismos Internacionales) deben ser condicionados a que el país receptor demuestre que tiene los instrumentos suficientes para que las OSC puedan vigilar que los recursos se utilicen para lo que fueron designados.

Pueblos indígenas

- La generación de empleo se debe realizar sin destrucción del territorio y de los recursos naturales, haciendo un uso equilibrado de los mismos.
- La educación intercultural debe ser un espacio para fortalecer y recrear la identidad en un ámbito de respeto y tolerancia, incluyendo en los sistemas y programas educativos la educación intercultural multilingüe. También es necesario promover y jerarquizar la educación no formal.

Transparencia y anticorrupción

- Los países deben incorporar a las OSC en acciones de vigilancia de los recursos económicos internacionales que se destinen a fondos nacionales, y en la vigilancia de elecciones transparentes.
 Para ello, la OEA debe brindar apoyo a dicha actividad de vigilancia y establecer bajo su organización un área integrada por OSC destinada a generar evaluaciones e informes públicos.
- Los países deben apoyar activamente el fortalecimiento, crecimiento y profesionalización de las OSC en materia de

transparencia y lucha contra la corrupción. Específicamente, la OEA debe apoyar dicho fortalecimiento de las OSC en el hemisferio, a través del diseño conjunto con la sociedad civil de cursos y programas de profesionalización impartidos por universidades en toda América.

Construcción de paz

- La OEA debe promover la creación de un grupo de trabajo, investigación y seguimiento a las situaciones de violencia integrado por tres o cuatro OSC representativas nacionales e internacionales, y/o tres o cuatro personas involucradas en procesos de construcción de paz, prevención de conflictos, seguridad hemisférica, cultura de paz, no violencia.
- La OEA y las OSCs deben trabajar conjuntamente para crear una base de datos de personas y organizaciones con ciertas experiencias, conocimientos y habilidades en temas como construcción de la paz.

Democracia y partidos políticos

- Es necesario el fortalecimiento de los partidos políticos como requisito fundamental para mejorar la calidad de nuestras democracias. Ello se conseguiría buscando mecanismos que hagan que los partidos respondan más adecuadamente a las demandas sociales y, así, sean verdaderos representantes de los intereses públicos de la ciudadanía. Promover un sistema de partidos fuerte no significa asfixiar a la ciudadanía, sino establecer pautas eficientes de resolución de intereses en conflicto.
- Es deseable que los partidos políticos y las OSC mejoren la confianza mutua para fortalecer a los partidos y, al mismo tiempo, lograr que las OSC sean consideradas parte de la solución y no parte del problema. Ello implica que las OSC cumplan su rol de interlocución entre partidos políticos y ciudadanos, promoviendo la participación cívica de éstos. Es necesario enfatizar que las OSC no son controladores de los partidos ni reemplazan representación política, pero sí pueden realizar

acciones (como la vigilancia de los recursos partidarios) que contribuyan a generar un clima de mayor confianza entre la ciudadanía.

Estas propuestas son algunas recomendaciones de cada uno de los foros.

Pensamiento propio 21

CRIES

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red. Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

La intención es que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.











Nº 1 - Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil Andrés Serbin

Nº 2 - La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico Socorro Ramírez

Nº 3 - El rol de la OEA. El difícil camino de preveción y resolución de conflictos a nivel regional

PAZ VERÓNICA MILET

 N^o 4 - Links for Life. Oportunities for more Efective Civil Society Ungagement with the UN Sistem $\mbox{\sc Iohn}\ W.$ Foster

 \mbox{N}° 5 - Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

RESEÑA



América Latina a inicios del siglo XXI: Perspectivas económicas, sociales y políticas

Gilberto Dupas (Coordinador), *América Latina a inicios del siglo XXI: Perspectivas económicas, sociales y políticas.*Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2005. 338 págs.

Mientras que la década de 80 fue para América Latina la de la crisis de la deuda externa y de las transiciones del autoritarismo para la democracia y la de 90 la de las reformas market-oriented, los primeros años del nuevo siglo están siendo marcados por las dudas e interrogantes sobre los rumbos futuros de la región. No fueron confirmadas las expectativas más optimistas sobre las posibilidades de crecimiento económico sustentado y combinado con progreso social.

Son inquietantes los datos referentes a la tendencia secular a la concentración de ingresos y a la exclusión social. Las incertidumbres sobre la inserción de la región en el marco de un proceso acelerado y cambiante de globalización son cada vez mayores. Sigue siendo objeto de polémicas la naturaleza de las relaciones políticas y económicas de los países latinoamericanos con la potencia hegemónica al norte. La integración soñada desde los tiempos de Simón Bo-

PENSAMIENTO PROPIO 21

lívar continúa siendo más exitosa en el campo de la retórica de que en realizaciones e iniciativas concretas.

Para realizar un balance de este panorama, el IEEI-Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais de São Paulo, desarrolló, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, una extensa y ambiciosa investigación coordinada por Gilberto Dupas, con el título "Perspectivas económicas, sociales y políticas de América Latina a partir de las nuevas tendencias de integración continental". El presente volumen trae para el público los resultados de este trabajo.

Son presentadas cuatro situaciones consideradas paradigmáticas, las de los tres mayores países, o sea, Brasil, Méjico y Argentina y la del conjunto de los países andinos -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El conjunto de ocho capítulos es completado por un análisis introductorio sobre la dinámica económica de la región, una evaluación del cuadro general de vulnerabilidad social e instabilidad política, una discusión de las percepciones reinantes en Estados Unidos sobre los problemas del sub-continente y, como

conclusión, un ensayo sobre las perspectivas latinoamericanas en el actual contexto mundial.

En el primer capítulo, intitulado "Una visión estructural de la dinámica económica de América Latina", Gilberto Dupas y Fabio Villares de Oliveira delinean un cuadro poco optimista. Recordando un trabajo de la CEPAL denominado "una década de luces y sombras", demuestran que el período de reformas inspiradas por el célebre Consenso de Washington dejó escasos resultados. Índices mediocres de crecimiento económico, caída de la inversión como proporción del producto y nuevos desequilibrios externos en los últimos años del siglo marcaron este período. Del lado positivo deben ser registrados los controles de procesos hiperinflacionarios en algunos países. El contraste con el acelerado desarrollo de los países asiáticos se acentuó, dando mayor urgencia al debate sobre patrones de inserción en la globalización y sobre los efectos de la adopción de políticas estrictamente liberales. Los autores concluyen su estudio apuntando una disyuntiva a ser enfrentada por los países de la región, que deben o profundizar el camino liberal ortodoxo o buscar nuevos caminos.

En el segundo capítulo se hace una "Evaluación de los cambios estructurales en Méjico (1982-2004)", por Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomeli Vanegas. Los autores reexaminan el proceso de transformaciones desencadenado por la crisis de la deuda externa de 1982 y muestran como la década de 1980 fue marcada por cuestionamientos al modelo de desarrollo anterior, caracterizado por fuerte presencia estatal y reducida apertura al exterior. Este cuestionamiento llegó a su auge en el período presidencial de Salinas de Gortari (1988-1994), caracterizado por privatizaciones y por el establecimiento del TLCAN. A pesar de la crisis financiera de 1994 y de la creciente deslegitimación del sistema político fundado en el papel del PRI como partido dominante, este rumbo fue profundizado en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). En el año de 2000, la elección de Vicente Fox, primer presidente desvinculado del PRI en siete décadas dio la impresión de una fuerte maduración política. Al mismo tiempo, un índice elevado de crecimiento económico, de 7% al año, combinado con inflación baja y situación cambiaria tranquila parecía augurar la superación de las crisis y un nuevo círculo virtuoso. Pero rápidamente,

la recesión americana y el nuevo contexto global posterior al 11 de Septiembre de 2001 colocaron en suspenso este optimismo e impusieron una reevaluación del TLCAN. Este tratado condujo a un notable crecimiento de las exportaciones mejicanas para Estados Unidos, pero no trajo el conjunto de beneficios esperados para el conjunto de la economía ni tampoco una mejora expresiva en los indicadores sociales. Los autores usan la expresión "agotamiento prematuro" al comentar las dificultades de esta estrategia de crecimiento vía exportaciones para agregar mayor valor a los productos mejicanos y, en los últimos años, para hacerle frente a la competencia asiática. Para Cordera Campos y Lomeli Vanegas, una redefinición del papel del Estado, que venga a superar su fragilidad fiscal y financiera sería el paso indispensable para la fundación de nuevas estrategias de desarrollo.

Fabio Villares de Oliveira presenta en el tercer capítulo un análisis sobre "El Brasil y los dilemas del gobierno Lula". Contrasta el acelerado crecimiento del país hasta 1980, uno de los más notables del mundo, con la vulnerabilidad externa, tendencia a la hiperinflación y estagnación que marcaron

el período posterior. Recuerda como la ingeniosidad del Plan Real de 1994 cortó la amenaza de hiperinflación y permitió algunos años de crecimiento. No obstante, el uso del ancla cambiaria y la concomitante elevación de las tasas de interés causaron fuertes desequilibrios de balanza de pagos y limitaron las posibilidades de mayor crecimiento. Frente a un contexto mundial que se tornó adverso, ocurrió la devaluación cambiaria forzada de 1999. Se establece así el trío de la política económica formado por el sistema de metas inflacionarias, cambio fluctuante y superávit fiscal. Mantenido por el gobierno actual, este modelo se benefició de los efectos de la devaluación cambiaria ocurrida en 2002 y Brasil desfruta ahora de una situación favorable en su balanza de pagos, gracias a la expansión de las exportaciones y a las condiciones favorables de liquidez internacional. No obstante, continúan fuertes los obstáculos a un ciclo de desarrollo sostenible. El autor ve como escenario más probable para los próximos años una situación de crecimiento mediocre, marcado por ciclos de stop and go.

En el cuarto capítulo, Alicia Carlino y Ana Maria Stuart presentan "Un enfoque multi-

dimensional de los veinte años de democracia en la Argentina", recurriendo a un panorama histórico que tiene como punto de partida el auge primario-exportador que se extendió de 1880 a 1930 y el período de industrialización por substitución de importaciones (1930-1976). Este último período fue marcado por sucesivas crisis políticas e interrupciones del régimen constitucional, cuyo leit motif fueron las constantes tentativas de sectores de la elite y de los militares de proscribir de la vida política los seguidores de Perón. Las autoras denominan "larga década de 1980" el período de 1976 a 1990, caracterizado por la decadencia económica y por cuatro cuestiones entrelazadas, la inestabilidad política, la deuda externa, la amenaza hiperinflacionaria y la desindustrialización. El retorno a la democracia en 1983 se da en condiciones económicas muy adversas, conduciendo al fracaso del gobierno de Raúl Alfonsin, de la Unión Cívica Radical, y la vuelta del peronismo con Carlos Menem. Se abre así la etapa de reformas ultraliberales, teniendo como eje el plan de convertibilidad y el establecimiento de un currency board. Después del éxito inicial en combatir la hiperinflación, Menem es reelecto.

Al final de la década de 1990 se acentúan las señales de una nueva crisis provocada por la camisa de fuerza de la paridad cambiaria. El explosivo final de esta experiencia se da ya en el gobierno De La Rua y lo obliga a dejar el poder. El actual gobierno Kirschner busca redefinir la inserción del país en el sistema internacional, a través de nuevos acuerdos con los acreedores privados y con el FMI, gozando de gran popularidad. Las autoras apuntan para la necesidad de una mayor consolidación institucional en el país, que pueda alejar la amenaza de un inquietante divorcio entre Estado y sociedad.

Rafael Duarte Villa analiza, en el quinto capítulo, "Los países andinos: tensiones entre realidades domésticas y exigencias externas". Su tema central es la turbulencia social y política que caracterizan la región y que es el trazo común a los cinco países estudiados. Deslegitimación política, debilitamiento de las instituciones estatales, resurgimiento del populismo y sucesivas crisis económicas marcaron su historia reciente. Ocurrieron en los últimos años golpes de Estado, renuncias, un impeachment y un autogolpe. Como puntos comunes a este conjunto de países y como causas de esta inestabilidad el autor resalta el peso del gravísimo problema del narcotráfico, la fuerte presencia de Estados Unidos, especialmente en Colombia y los impactos de la crisis colombiana en todo el grupo. Debe recordarse que un lado positivo de esta efervescencia ha sido el surgimiento y afirmación de sectores populares, históricamente marginados, incluyendo las masas de origen indígena. No obstante, es la frustración de las expectativas de estos sectores que pone en cuestionamiento los sistemas políticos de estos países. Frente a la internacionalización de los problemas domésticos, Villa hace un ejercicio prospectivo a partir de la política del gobierno Bush para la región andina. Ve entonces como probable que los elementos básicos que definirán la evolución del conjunto de países andinos en los próximos años sean la continuidad de la preocupación de Estados Unidos con la cuestión del narcotráfico, especialmente a través del Plan Colombia, y las restricciones a la actuación del presidente venezolano Hugo Chávez.

En el capítulo sexto, intitulado "América Latina: vulnerabilidad social e inestabilidad democrática", Tullo Vigevani y Marcelo Fernandes de Oliveira desarrollan una investigación original y de envergadura sobre la precariedad social y las dificultades de la institucionalización de prácticas democráticas en el continente. Utilizando las categorías clásicas de la sociología durkheiniana y el concepto de vulnerabilidad social desarrolladas en investigaciones de la CEPAL, apuntan para las manifestaciones de anomia endémica en diversos países latinoamericanos. La persistencia de la pobreza, la exclusión social, la diseminación de las drogas y la violencia urbana generan "un espiral negativo que aumenta crecientemente la percepción de inseguridad" (p.194). Desde el prisma de las instituciones políticas, los autores apuntan las ganancias que trajeron la transición democrática y la superación de los regímenes autoritarios. A pesar de eso, como demuestran basados en surveys, hay descontentamiento con relación a la calidad de la democracia, de forma a lanzar interrogaciones inquietantes sobre la estabilidad de las instituciones en un contexto de escasos progresos en el campo socio-económico y de sensación generalizada de inseguridad.

Las "percepciones norteamericanas sobre los *impasses* en América Latina" constituyen el tema de Luis Fernando Ayerbe

en el sétimo capítulo. Tomando como referencia los estudios elaborados por siete importantes centros de pensamiento estratégico americanos, el autor analiza como es vista en estos think tanks la evolución reciente del continente. Este tipo de investigación, infelizmente raro entre nosotros, tiene una relevancia que va más allá de la esfera académica, ya que estos institutos desempeñan un papel de destaque en las definiciones de políticas gubernamentales. Los estudios elaborados en estos centros enfocan tres temas centrales: una evaluación negativa de la situación económica latinoamericana a partir de los últimos años de la década de 90, las crecientes dificultades de gobernabilidad y las implicaciones para Estados Unidos de la escasa atención dada a la región. Se va deshaciendo un cierto optimismo provocado por la adopción del programa de reformas liberales por la mayoría de los países, más las soluciones apuntadas van siempre en la dirección de una profundización de estas reformas. Hay una fuerte tendencia a cobrar del gobierno de Washington una preocupación mayor con América Latina, relegada a un segundo plano desde el 11 de Septiembre de 2001. Hay diferencias de tono y de abordaje entre los centros más

conservadores, como la Heritage Foundation y los más moderados, como la Brookings Institution, tendiendo los primeros a ver con más desconfianza el ascenso de gobiernos considerados de izquierda. Tales diferencias no impiden que haya una perspectiva básica común, marcada por un cierto fatalismo sobre las posibilidades de cambios de mayor magnitud.

En el capítulo final, el coordinador de la investigación busca evaluar "la América Latina en el nuevo juego global". Su visión de este tema enfatiza la novedad de la estructuración económica, política y cultural del mundo post Guerra Fría, que constituye una nueva lógica global cuya adecuada comprensión debe ser el primer paso para cualesquiera propuestas de acción. Gilberto Dupas utiliza la metáfora de Ulrich Beck, meta-juego, para caracterizar este panorama cambiante y con fuerte grado de imprevisibilidad. Frente a la globalización, los países periféricos parecen debatirse entre dos rumbos, el de la adaptación pasiva a los dictámenes de esta lógica, lo que puede conducir a desastres como el de Argentina, o el de la búsqueda de la utopía imposible del rechazo completo al proceso mundial de integración. Pero existen otros caminos. que pasan por la preservación de espacios, aunque limitados, para la formulación de políticas que permitan el desarrollo equilibrado y, simultáneamente, por la actuación en la esfera transnacional, ya que asociaciones y federaciones de Estados tienen más posibilidades que Estados aislados para conseguir marcar su presencia en este complejo mundo actual. En otras palabras, retomar el clásico desafío de la esfinge de Tebas. Abrir camino para esta búsqueda de respuestas es el gran mérito de este libro.

Eduardo Kugelmas

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.

PULSO B<u>ibliográfico</u>



Reflexionando sobre la calidad educativa

Carlos Zarco Mera (Coordinador) México: Consejo de Educación para Adultos de América Latina, 2004. 192 págs.



La puesta en marcha de sistemas nacionales de evaluación de los resultados de aprendizaje, medidos por pruebas es-

tandarizadas, y el progreso en las técnicas estadísticas, con todas sus limitaciones y contradicciones, han aportado gran cantidad de datos sobre el nivel de aprendizaje demostrado por los alumnos y sobre la calidad educativa en diversos países; éste último, tema central de este libro.

Reflexionar sobre la calidad de la educación en los países de la región implica asumir la desigualdad de oportunidades educativas, los procesos de exclusión social y las contradicciones entre las metas acordadas internacionalmente y la situación de crisis económica y de reducción en la capacidad de inversión que tienen los Estados.

Ante ello, desde la sociedad civil organizada y preocupada por el ejercicio pleno del derecho a la educación, las organizaciones que conforman la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación emprendieron esta sistematización de experiencias educativas desde la perspectiva de su calidad a fin de rescatar los principales enfoques conceptuales y elaborar indicadores para construir y valorar procesos educativos desde una definición propia de lo que implica la "calidad educativa".

La Ruta del Descontento. Informe Anual sobre la Región Andina

Comisión Andina de Juristas, Lima: 2005. 237 págs.



La Comisión Andina de Juristas publica, como todos los años, su informe regional. Bajo el título *La ruta del descontento*, esta nueva versión presenta una visión sobre la situación de la democracia en los países andinos desde el enfoque de sus áreas de trabajo. La temática abordada en este informe se refiere al funcionamiento de la democracia, la seguridad regional, el balance de los derechos humanos, el papel de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y la modernización de los Estados.

El título del presente informe, permite asumir que la región andina está sumida en una crisis y que la democracia, pese a ser el sistema político más proclive a garantizar la vigencia de los derechos de las personas, no ha logrado solucionar los problemas sociales. Los ciudadanos empiezan, desde hace algunos años, a expresar con violencia y radicalismo sus demandas a Estados sin capacidad de gasto, limitados financieramente. El descontento de la gente, sin embargo, no es con la democracia sino con aquellos gobiernos que no logran dirigir acertadamente el rumbo, ni crear las condiciones para el progreso. La agitación y los reclamos del 2004 llevan a pensar que los gobernantes andinos tienen aun difíciles retos por superar.

Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina

Consuelo Ahumada y Telma Angarita (Editoras) Bogotá: Observatorio Andino, Pontificia Universidad Javeriana, 2005. 176 págs.



El presente libro recoge las ponencias que se presentaron en un foro realizado por el Observatorio Andino en mayo de 2004 sobre el tema: "Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina". En esta ocasión, al igual que en los foros realizados anteriormente, se invitó a participar como ponentes a destacadas figuras de la vida nacional y a un selecto grupo de académicos. Entre los primeros, están el General (r) Manuel José Bonett, ex ministro de Defensa, y Gustavo Petro, representante a la Cámara por el Polo Democrático Independiente. En lo que respecta a los académicos, el ponente internacional fue Paulo Fagundes Vizentini, Coordinador del Núcleo de Estrategia y Relaciones Internacionales del Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados de la Universidad Federal de Río Grande do Sul, en Porto Alegre, Brasil. Su trabajo es resultado de un proyecto de investigación desarrollado durante varios años. Igualmente, en el foro se presentaron los resultados de dos proyectos de investigación sobre el tema, adelantados por el equipo de profesores y estudiantes del Observatorio Andino.

Relaciones internacionales aquí y ahora

Arturo Gálvez Valega (Editor) Barranquilla: Ediciones Uninorte, 2005. 276 págs.

Esta obra analiza temas como la reconfiguración mundial, el área geoeconómica y geoestratégica de Asia-Pacífico,

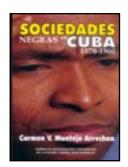
los acuerdos de libre comercio en América Latina, la biotecnología, la negociación, el medio ambiente global, las Naciones Unidas y la sociedad civil internacional como instrumentos fundamentales para el conocimiento y el desarrollo de las relaciones internacionales como ciencia.

Con ello, la Universidad del Norte, a través de la División de Humanidades y Ciencias Sociales y de su Programa de Relaciones Internacionales, pone en manos de los estudiosos del cambiante sistema internacional elementos científicos que, sin lugar a dudas, sirven para la configuración de un diálogo que contribuirá al crecimiento de este saber al servicio de la comunidad internacional de este tiempo.



Sociedades negras en Cuba 1878-1960

Carmen V. Montejo Arrechea La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. 283 págs.



La profesora universitaria e investigadora, doctora Ana Cairo se refiere al presente trabajo como "un tema in-

vestigativo muy original. No conozco otras obras con resultados tan satisfactorios como esta. La autora, a partir de la escasísima bibliografía sobre la problemática social del negro, supo encontrar un tema de investigación nuevo. Por lo mismo, su monografía siempre será evaluada como obra pionera, con importancia para la historiografía social [...] e imprescindible como material de consulta en cuanto a la historiografía cultural. Se trata de un logro científico inobjetable, que enriquece los conocimientos en cuanto a la historia de las instituciones, y facilita la comprensión sobre las modalidades en una posible historia de las políticas culturales en Cuba [...]. También se han depurado las informaciones, de modo que ofrece un alto grado de confiabilidad lo aportado por la autora. Mis felicitaciones a Carmen Montejo y al Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, por haber auspiciado tan importante investigación".

Una agenda incluyente de desarrollo y democracia. 10 propuestas de cambio

Raúl Leis R.

Panamá: Fundación Friedrich Ebert, 2004. 235 págs.



¿Será posible? No es extraña la pregunta... Lo cierto es que la respuesta se encuentra entre nosotros y nosotras y no

en otro lugar. Enfrentados a una realidad creciente de exclusión social y degradación ambiental, la necesidad de cambios es ineludible; así concluye Raúl Leis este estudio, que también es una profunda reflexión, un llamado de conciencia, no dirigido al futuro, sino a un presente inmediato con brechas que parecieran insalvables. Esta agenda dice

lo contrario. Esta agenda propone soluciones. A través de un análisis, de la investigación e interpretación de la realidad político-social de nuestro país, la agenda aborda los diez aportes que requieren cambios, su relación hacia el desarrollo sostenible y la democracia y la viabilidad y presencia de actores o sectores que lo impulsan.

Los cambios han de efectuarse contra el tiempo y a pesar de cualquier adversidad si queremos ese nuevo país en donde se establezca una red preventiva y un control de la corrupción, donde prevalezca un nuevo ordenamiento jurídico, con una población en condiciones de participar y transformar la democracia.

Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: Un análisis enfocado a América Latina

José Manuel Ugarte.

Buenos Aires: Plus Ultra, 2004. 336 págs.

Se trata de un trabajo que, fundamentalmente, procura brindar respuesta a esta pregunta, que todos se han for-

mulamos alguna vez: ¿Existe una diferencia entre los conceptos de seguridad, seguridad nacional, defensa nacional y seguridad pública vigentes en América Latina, y los que rigen en otras partes del mundo? Y en caso de existir tales diferencias, ¿cuáles son sus consecuencias políticas?

Son objeto de análisis en la obra, el significado que poseen en distintas partes del mundo conceptos como seguridad, defensa y seguridad nacional. Se efectúa también un estudio de la evolución histórica de los conceptos de guerra, estrategia, Seguridad Nacional y Defensa Nacional. El aspecto central del trabajo es el estudio histórico y político que se realiza de la evolución de los conceptos de seguridad y defensa en América Latina.

En la obra, se investigan los orígenes del concepto de seguridad nacional latinoamericano, a través de sus fuentes y principales cultores. Prolongando el examen de los conceptos de seguridad y defensa vigentes en Latinoamérica hasta nuestros días, se examina cómo las



nuevas amenazas constituyen, para los países centrales, hipótesis de proyección de su poder militar hacia otras regiones, mientras que en Latinoamérica tal concepto pretende determinar el empleo del poder militar del país en el propio territorio, en misiones de carácter no militar y relacionadas fundamentalmente con la seguridad interna. Como conclusión, se afirma la necesidad para los países latinoamericanos de la conformación de un pensamiento en materia de defensa y de seguridad definitivamente superador de los viejos paradigmas que rigieron durante el Conflicto Este-Oeste, y que, reconociendo las peculiaridades regionales y la necesidad de buenas y constructivas relaciones con la potencia mundial hemisférica, procure dar respuesta a las necesidades de nuestros países.

REVISTA DE REVISTAS



Cadernos ABONG

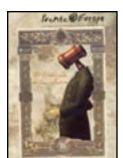
Cadernos Abong 2005, Nº 33, junio. Asociación Brasilera de Organizaciones No Gubernamentales



O texto que publica foi preparado com base na sistematização dos documentos e debates internos da Abong e procura reconstituir os antecedentes históricos do debate atual sobre a identidade política das ONGs, resgatando o contexto em que ele se deu desde os anos 1960 e 1970. Recuperam-se, assim, trajetórias políticas diversas e, em determinados momentos da história recente do Brasil, antagónicas, que hoje aparecem diluídas no discurso do terceiro setor. Por sua vez, embora procure estabelecer distinções, fronteiras e críticas com relação às idéias sobre organizações da sociedade civil e seus papéis no contexto nacional, o texto de autoria de Rosangela Dias O. da Paz evita a idealização das ONGs, investindo na caracterização e na análise não só das interações que elas estabelecem com o Estado e com o mercado, como também de suas relações com movimentos sociais, associações comunitárias, filantropia empresarial, entidades de assistência social, igrejas, cooperação internacional, etc. Como afirma a autora, "as fronteiras entre sociedade civil, Estado e mercado são resultado de um movimento da história e, portanto, não podem ser estabelecidas a priori, com rigidez, como se não houvesse influências e interfaces".

Puente @ Europa

Puente @ Europa 2005, Año III, Nº 1 (nueva serie), marzo. Universitá degli Studi di Bologna, Representación Buenos Aires



En esta oportunidad la revista de la Universitá degli Studi di Bologna, Representación Buenos Aires, presenta los siguientes artículos: Susana Czar de Zalduendo, como editora del número, contribuye en su presentación a dar unidad a los aportes de los autores, ofreciendo posibles claves de lectura.

La primera sección hospeda a quienes desde el Camino ofrecen su experiencia como juristas en Europa y América Latina: José Antonio Moreno Ruffinelli, Presidente del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, Vassilios Skouris y Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Presidente y ex Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respectivamente y, finalmente, Paolo Mengozzi, Juez del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Todos ellos reflexionan sobre (y desde) la práctica del Derecho descubriendo los espacios que permiten al juez compartir el ejercicio del gobierno con los otros poderes del Estado, tanto en el ámbito nacional, como en los respectivos procesos de integración.

El segundo capítulo cuenta con dos contribuciones que comparten la experiencia europea como punto de referencia, pero que, al mismo tiempo, proyectan ideas y conceptos útiles para interpretar las distintas realidades nacionales y regionales. Cario Guarnieri ofrece, a través de un enfoque politológico, sus ideas sobre el gobierno de los jueces en Europa, mientras que Joseph Weiler, tomando como objeto de reflexión la relación "matizada" entre Europa y los derechos humanos, dispara preguntas y ensaya respuestas sobre temas que considera centrales para las inquietudes que motivan este número.

Anuncios de nuevas promesas (y el cumplimiento de algunas viejas) se enumeran en el espacio dedicado a dar noticia sobre la marcha del Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina, que se ha iniciado con la Conferencia Inaugural realizada en Barcelona

durante el mes de febrero y continúa con el encuentro que organizó durante el mes de abril de 2005 la sede FLACSO-Ecuador con motivo de su vigésimo aniversario.

Revista Nueva Sociedad

Revista Nueva Sociedad 2005, Nº 195, enero – febrero. Editorial Nueva Sociedad



Los avances tecnológicos alcanzados en materia de información y comunicación digital, que vienen siendo incorporados en forma creciente a la gestión pública en Latinoamérica, abren un amplio espacio de posibilidades con relación a su uso como factor contribuyente a la práctica de la participación ciudadana y la profundización de la democracia en la región.

Sin embargo, pese a la multiplicidad de experiencias que van desde la aplicación de dichas tecnologías en la optimización de procesos de gestión, hasta su implementación como mecanismos de información y promoción de la participación ciudadana, algunos autores plantean que no existen evidencias que permitan afirmar categóricamente que la incorporación de la tecnología de información y comunicación digital haya tenido un impacto positivo en el mejoramiento de las democracias; por el contrario hay señales que parecen contradecir el efecto democratizador del llamado gobierno electrónico, dadas las barreras de acceso que extensos grupos poblacionales poseen con respecto a las nuevas tecnologías.

A partir de estas consideraciones y presunciones, Nueva Sociedad creyó fundamental someter al debate las potencialidades del gobierno electrónico para posibilitar la participación y el rescate de lo público en el ejercicio de la democracia. En esta oportunidad, se cuenta con un destacado grupo de autores, quienes desde diversos puntos de vista y experiencias profesionales, abren un nutrido espacio para la reflexión sobre la materia.

Revista Nueva Gaceta

Revista Nueva Gaceta 2005, Nº 10, abril – julio. Nueva Gaceta, Bogotá.

El presente número de la revista colombiana publica en su sección principal la nota "Colombia: porqué no a la



reelección de Uribe Vélez". Además presenta los siguientes artículos: Palestina e Irak: Elecciones bajo la sombra de la ocupación por Eduardo Pastrana Buelvas; El TLC y la televisión: Habla Dago García; Conversación con Venus Albeiro Silva: Nuestro secreto es ir dos pasos adelante, por Camilo Jiménez; El crecimiento debe ser en favor de los pobres, por Iván González; Privatización de las carreteras en Colombia, por Higinio Pérez Negrete; El Plan Maestro de la Refinería de Cartagena: Una esperanza frustrada para los colombianos, por Fernando Guerra Rincón; Entrevista con Manfred Max-Neef: La realidad oculta de los TLC; Crisis en Costa Rica: Entre el TLC y la corrupción, por Sergio I. Moya Mena; James Cockroft caracteriza la situación actual: 'Ola expansiva antiimperialista en América Latina', por Claudia Romero; La crisis educativa de la Costa Caribe, por Ubaldo Enrique Meza Ricardo; A propósito de Auschwitz, por Juan Diego García; Lengua e imaginación: Locura y muerte de Don Quijote de la Mancha, por Julio César Goyes; y Arquímedes Vitonás o la lucha de un sabio, por Darío Henao.

Revista Debates Latinoamericanos

Revista Debates Latinoamericanos 2004, Año II, Nº 3 Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados (CLEA), Buenos Aires.

DEBATES
LATINGAMERICANOS

En la sección Artículos el tema central es el análisis de la globalización, en el marco de una gran revolución científico-tecnológica que pondrá no solo en tela de juicio el paradigma productivo hasta

entonces imperante, sino también las bases mismas del Estado-Nación como marco referencial de organización política de la vida social, sentando las bases de un nuevo orden internacional de carácter global, con grandes y crecientes desigualdades sociales, crisis de gobernabilidad de los estados-nación y nuevas democracias con bajos niveles de calidad institucional.

En este contexto se analiza el "viejo" pensamiento liberal, con anclaje en el clima ideológico predominante en el siglo XIX en Europa y en América Latina, como así también el "nuevo" liberalismo, desarrollado este último a la luz de las transformaciones operadas a partir de la década de 1980 y el impacto del mismo sobre los procesos de transición democrática en el continente, y de transformación estatal en Argentina y América Latina durante la década de 1990.

En la sección Notas de investigación estará presente, a través de los diferentes trabajos, el debate sobre la participación social, en tanto expresión de una de las principales deudas pendientes de la democracia argentina, al cumplirse ya diez años de la reforma constitucional de 1994.

Finalmente, en la sección Reseñas bibliográficas se comenta el libro de Germán Ayala Osorio y Pedro Pablo Aguilera González, Reflexiones sobre un año de autocensura: Plan Colombia y medios de comunicación, cuyo eje central lo constituye el papel de los medios de comunicación en relación al Plan Colombia.

PENSAMIENTO PROPIO 21

Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador



Francine Jácome [coordinadora] CRIES. CDB publicaciones, Caracas, 2004.

Autores: Carmen Rosa De León-Escribano Schlotter - Francine Jácome - Raúl Leis - Antonio Martínez-uribe - Daniel Matul Romero - Miguel Angel Sagone Aycinena - Carlos Torres Jiménez

Este volumen colectivo presenta una primera aproximación al análisis de uno de los esquemas de cooperación en el área de la seguridad más adelantados de América Latina y el Caribe,

tanto desde el punto de vista conceptual como institucional: el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica [TMSDCA].

Los objetivos principales de este análisis preliminar fueron: evaluar el grado de cumplimiento de este Tratado en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, así como en el ámbito regional; formular un conjunto de recomendaciones para el proceso de revisión y reforma del Tratado, y presentar propuestas de mecanismos para la participación de la sociedad civil en su seguimiento y evaluación. Estas propuestas se fundamentan en el hecho de que en la actualidad parece haber consenso entre actores tanto gubernamentales como no-gubernamentales sobre la necesidad de llevar a cabo un proceso de revisión del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

COLABORADORES



Manuela Aguilar. Decana de la Facultad de Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Universidad Americana (Managua, Nicaragua) y Directora del Centro de Estudios Políticos (CEP) de la misma Universidad. Imparte seminarios e investiga sobre temas en el contexto de la construcción de paz, particularmente en la transformación de conflictos, tanto en Nicaragua como en Suecia, y ha impartido conferencias en varios países. Tiene un Doctorado en Historia de la Universidad de Kansas (USA).

e-mail: aguilarmanuela@hotmail.com

Luis Fernando Ayerbe. Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP e PUC/SP. Foi Visiting Scholar no David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University (1995-96) e no Centro de Estúdios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona (2001-02). Em 2000 foi premiado no Concurso de Bolsas Sênior CLACSO-ASDI, e em 2001 por Casa de las Américas, na categoria de Ensaio Histórico-Social.

e-mail: ayerbelf@horizon.com.br

Dietmar Dirmoser. Científico social, con estudios en ciencias políticas e historia y doctorado en sociología, se desempeñó en los últimos 15 años como funcionario de la ONG alemana Friedrich Ebert Stiftung en América Latina. Ha sido jefe de la representación en el Perú y de la oficina para el Caribe en México. Fue director y editor de la revista latinoamericana Nueva Sociedad con sede en Caracas desde 1998 hasta 2005. Actualmente forma parte de la unidad de análisis de asuntos internacionales de la central de la Friedrich Ebert Stiftung en Bonn. e-mail: dietmar.dirmoser@fes.de

Eduardo Kugelmas. Doctor en Ciencia Política por la Universidade de São Paulo (USP) y profesor del Departamento de Ciencia Política de la USP. Coordina actualmente el Área de Política y Economía de la Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

e-mail: kugelmas@uol.com.br

Carlos March. Periodista. Colaboró con las revistas La Maga y Ciudad XXI. Dirigió la Fundación Poder Ciudadano entre enero de 2000 y marzo de 2005. Actualmente es representante de la Fundación AVINA en Buenos Aires.

e-mail: carlos.march@avina.net

Ramiro Orias Arredondo. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Políticas (UMSS), Abogado, Diplomado en Derecho Internacional (CIJ/OEA), Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile), Profesor de la Academia Diplomática de Bolivia. Actualmente, se desempeña como Coordinador de Participación Ciudadana e Incidencia Política del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia y en esa calidad ha coordinado en Bolivia el Proyecto de Seguimiento de la Sociedad Civil al Plan de Acción de Québec. e-mail: compamericas10@acelerate.com

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

- 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.
- 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.
- 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 halfpage 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

- 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 bibliográficas 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.
- Os originais que o Comitê Editorial consi-derar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incor-

- porados 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.
- 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.
- 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.

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.



iNo lo piense más! iPiense con PENSAMIENTO PROPIO!

PENSAMIENTO PROPIO,

publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Tel.: (54 11) 4372-8351 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 Europa, Asia y Australia US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIELO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO	
Renovación Nuc	eva A partir de
Use máquina o letra imprenta	cries
Adjunto cheque Nº	
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 nogubernamentales, 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 70 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.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) 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 70 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 70 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

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Tel.: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

