



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Security, Human Security and Latin America
BERNARDO SORJ

Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas
NIEVES ZÚRIGA GARCÍA-FALCES

Regionalization of Governance in Mexico. Questioning Social
Development and Democratic Shortfalls
ROSALBA ICAZA GARZA

*La Mesa del Diálogo Argentino: Una experiencia de prevención de conflictos y formulación de
políticas públicas por la sociedad civil argentina en momentos de grave crisis nacional*
JOSÉ MANUEL UGARTE

CHILE-PERÚ: LAS RAÍCES DE UNA DIFÍCIL RELACIÓN
PAZ VERÓNICA MILET

LAS RELACIONES OFICIALES DE PUERTO RICO CON EL CARIBE
EFRÁIN VÁZQUEZ VERA

22

JULIO-DICIEMBRE 2005 / AÑO 10

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

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

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



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con **70** centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

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

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

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

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

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

22

JULIO-DICIEMBRE 2005 / AÑO 10



Editorial CRIES

**PENSAMIENTO
PROPIO**

JULIO-DICIEMBRE 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
(CIECA), República Dominicana

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

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

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael*

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UNESP,
UNICAMP y PUC/SP

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) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla
Centro de Estudios sobre Integración (CESI) *

Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Departamento Ecueménico 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)
Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)
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
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
FUNSAL PRODESE
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDEESES)
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)
Tendencias

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala*
IRIPAZ*

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)
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 - Univ. Nacional Autónoma de México)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Nicaragua

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

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 WINAD*

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales (INVESOP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)
Foro Social para la Transparencia
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
Reintegración
Red Sur Norte

* en proceso de admisión

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
(IRIPAZ, Guatemala)

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Clovis Brigagao
Universidade Cândid Mendes, Brasil

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

Armando Fernández
Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el
Hombre / La Habana, Cuba

Eduardo Gamarra
Latin American and Caribbean Center,
Florida International University, USA

Norman Girvan
Association of Caribbean States (ACS)

Wolf Grabendorff
FESCOL

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

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

Isabel Jaramillo
Centro de Estudios sobre América, Cuba

Weine Karlsson
University of Stockholm, Sweden

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merckx
Duke University, USA

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology,
The Netherlands

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Laverne E. Ragster
University of the Virgin Islands, USA

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

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solís
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

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

Security, Human Security and Latin America / 9

BERNARDO SORJ

Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas / 33

NIEVES ZÚNIGA GARCÍA-FALCES

Regionalization of Governance in Mexico. Questioning Social

Development and Democratic Shortfalls / 63

ROSALBA ICAZA GARZA

La Mesa del Diálogo Argentino: Una experiencia de prevención de conflictos y formulación de políticas públicas por la sociedad civil argentina en momentos de grave crisis nacional / 95

JOSÉ MANUEL UGARTE

DEBATES / DEBATES

Chile-Perú: Las raíces de una difícil relación / 123

PAZ VERÓNICA MILET

Las relaciones oficiales de Puerto Rico con el Caribe / 147

EFRAÍN VÁZQUEZ VERA

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

Declaración de Viena ante la IV Cumbre de Jefes de Estado

y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe / 169

III FORO EURO-LATINOAMERICANO-CARIBEÑO DE LA SOCIEDAD CIVIL

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Generales y Embajadores, una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina / 179

JOSÉ MANUEL UGARTE

Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa.

Un análisis orientado a América Latina / 187

FABIÁN BOSUER

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 193

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 201

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 207

NORMATIVAS / NORMATIVES / 209

En portada / Cover: Fragmento de Alfredo Sosa Bravo.
Título: "Homenaje al Caribe" (Oleo en tela, 80 x 95 cm).
Año 2002



Apreciad@s amig@s:

Un tema siempre presente en las reuniones y debates académicos sobre seguridad y paz en América Latina y el Caribe es el de los alcances del concepto de seguridad humana y de su relevancia para la formulación, fundamentación y eventual ejecución de políticas públicas, tanto de defensa como de seguridad. Pese a esta presencia, el concepto, con frecuencia, aparece desdibujado y poco definido. Es por ello que hemos creído útil iniciar este número de Pensamiento Propio y de la sección **Investigación y Análisis**, con un iluminador artículo de Bernardo Sorj sobre “Seguridad, seguridad humana y América Latina”. Por otra parte, en relación con algunos aspectos de los debates sobre paz y seguridad en la región, y especialmente de la prevención de conflictos armados, surgen, tanto en términos de temas como de actores, dos problemáticas específicas. En primer lugar, la vinculación entre los conflictos por recursos naturales y la situación de los pueblos indígenas de la región, abordado en detalle por Nieves Zúñiga García-Falces en este número y, en segundo lugar, el impacto de los enfoques neoliberales en el regionalismo en México, particularmente en lo referente a sus limitaciones en promover la democracia e impulsar el desarrollo social, desarrollado por Rosalba Icaza Garza. Finalmente, en la misma sección de **Investigación y Análisis**, hemos creído conveniente comenzar a introducir algunos análisis sobre experiencias recientes y lecciones aprendidas por la sociedad civil tanto en el ámbito de la prevención de conflictos como en la formulación de políticas públicas en general, por lo cual la sección se cierra con un exhaustivo análisis

de José Manuel Ugarte sobre el rol de la Mesa del Diálogo en la superación de la crisis argentina entre el 2001 y el 2002. En la sección **Debates**, a su vez, hemos incluido dos aportes sobre casos específicos de potencial conflicto y tensión entre actores internacionales, en dos ámbitos subregionales diferentes, con la contribución de Paz Verónica Milet sobre las dificultosas relaciones entre Chile y Perú, y el aporte de Efraín Vázquez Vera sobre las relaciones oficiales de Puerto Rico en el Caribe como un factor de eventual divergencia y tensión con los Estados Unidos. En función de este espectro diverso de contribuciones sobre temas vinculados a la gobernabilidad, la seguridad regional y las relaciones internacionales, hemos creído conveniente incluir, en la sección **Documentos**, para complementar las perspectivas y enfoques desde la sociedad civil, las conclusiones del III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, dónde se fijan posiciones de las redes y organizaciones ciudadanas ante la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y se condensan algunos de los enfoques que despliegan, en los ámbitos multilaterales, algunas de las redes que forman parte del Foro de Diplomacia Ciudadana.

Como ya es habitual, este número de la revista se cierra con una serie de reseñas sobre algunos libros relevantes de reciente publicación sobre seguridad y política exterior, en este caso en un cruce entre dos autores que evalúan y reseñan mutuamente sus obras; y un relevamiento de libros y publicaciones especializadas en las secciones **Pulso Bibliográfico** y **Revista de Revistas**.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



Security, Human Security and Latin America

Bernardo Sorj*

Introduction

This paper aims to advance the discussion on how to deal with new internal and external security problems in Latin America, both old and new. Part I examines the concept of human security, particularly in Latin America, and considers criticisms in international literature. We argue that human security should be more than a normative framework and must be reformulated into an operational and analytical tool. Human security-oriented analysis should have a clearer focus on armed violence and its institutional and social dimensions, within a perspective of variable geometry of international security problems.

* *Opinions expressed in this piece are the sole responsibility of the author. However, the author would like to thank Rubem Cesar Fernandes and José Marcelo Zacchi for discussions on human security issues that helped shape the ideas presented here.*

Part II begins with a short review of the current security problems in Latin America —and the new situation produced by United States anti-terrorism policies. Here we also discuss some of the difficulties in consolidating a common Latin American international agenda. The final section lays out some of the main issues that could be taken on by researchers, civil society and policy makers in Latin America.

Part I: The human security concept and agenda

The concept of human security

The concept of human security was first introduced in a 1994 UNDP report,¹ though the basis for this formulation has long been present within the United Nations. The founding charter of the UN and several subsequent documents mention national sovereignty as an organizing axis of the international system, as well as the defense of human rights regardless of frontiers. In other words, since its origin the United Nations system recognizes two lines of “absolute” values that the international system should aim to protect: national sovereignty and the human rights of individuals.

Currently, support for the concept of human security lies mainly in the new constellation of post-cold war international actors. This support stems from the fact that much of today’s physical insecurity derives from internal armed conflicts rather than wars between states. These may be civil wars or less clearly-defined conflicts between armed gangs or terrorist groups, sometimes supported directly or indirectly by states with a weak commitment to human rights.

The concept of human security is innovative in its emphasis on enforcement of individual human rights. This is considered as the principal task of international order, even against the will of the states, which are mentioned as one of the main sources of individual insecurity. However, as we will see, in spite of its focus on individuals, human security can not be separated from institutional frameworks, particularly nation-states under which human rights are (or are not) implemented.

The emphasis on a vision that is no longer centered exclusively on sovereign nation-states promotes new forms of multilateralism, in which nongovernmental actors, particularly NGOs, play a central role.²

Today there are several different views of human security circulating in the international sphere. The version proposed by the Human Security Commission —presided over by Sadako Ogasa and Amartya Sen³ and supported by the Japanese government— is particularly broad and conceptually diffuse. Seeking to add risks and threats to physical and environmental security to the UNDP concept of human development (such as epidemics, availability of medicine, poverty, provision of water, development and economic crises, use of firearms and physical violence, ecological disasters) this notion of human security suggests a holistic but not very precise vision of what a national or international policy of security/insecurity should be.

More focused visions, particularly those put forward by the Canadian government and researchers from Canada, hold that human security has five characteristics:⁴

1. It is a holistic concept comprising all the diverse sources of individual insecurity, including those related to poverty as well as physical violence.
2. It is centered on the human rights of individuals. In fact, it emphasizes the role of government as a source of insecurity for its citizens.
3. It values civil society as a privileged actor, implicitly diminishing the role of government.
4. It aims to have a global perspective.
5. It justifies external intervention by the international community in countries going through humanitarian crises.

A report entitled “A Human Security Doctrine for Europe”, presented recently to the EU High Representative for Common Policy and Security Policy, presents a more precise strategic focus.⁵ The report highlights regional conflicts and failed states, advocating “... preventive engagement and effective multilateralism” (p. 6). In the current context, this approach is considered better than containment in terms of facilitating democratic transition. This is based on the diagnosis that inter-state conflicts have decreased while new dangers related to “... lawlessness, impoverishment, exclusivist ideologies and the daily

use of violence” (p. 7) have gained prominence. Hence, the five key threats to Europe are: “... terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, failing states, and organized crime” (p. 8). The main sources of the threats are authoritarian states with repressive policies or state and non-state armed groups in failed states. It proposes to advance a clear legal framework for justified interventions. It also calls for operations on the ground that are based on the principles of human rights, clear political authority, multilateralism, a bottom-up approach, regional focus, the use of legal instruments, and the appropriate use of force.

The actors behind the concept

The concept of human security grew out of efforts to delimit a new doctrine for the international system in which human rights and development issues have a central role. It is a direct product of the end of the Cold War and of the structuring role that the human rights discourse came to play in international forums. The United Nations and small as well as medium-sized developed countries involved in international cooperation (such as Canada and Norway) pushed this new agenda beginning in the mid-1990s. Later, other European countries and Japan also came on board.⁶

There have been different actors and objectives behind the human security agenda. For the United Nations, particularly under Secretary General Kofi Annan, the aim was to create a discourse that would free the United Nations from submission to national sovereignty as the only source of legitimacy for international action. For medium-sized developed countries not aiming to project their military power, this was a doctrine that would orient international relations and, in particular, international cooperation. Latin American countries support, as we will see, a specific formulation of human security (multidimensional security) as a way to confront the United States’ securitizing agenda. African countries, on the other hand, see human security as a concept that will allow them to increase their capacity to negotiate international support. Recently, as we have mentioned, the European Union has been using the concept to baptize their new foreign policy. Finally, over the past few years, a human security approach has been adopted by several NGOs and, in Latin America, even by some institutions of public order.

For international NGOs, the human security perspective reinforces their self-image as beyond-border guardians of human rights, while national NGOs and government institutions tend to reduce/reorient the concept to internal security/public order issues.⁷

Criticisms of the human security concept

As a conceptual framework, the idea of security/insecurity is so general that it can be argued – and many do – that it is the nature of modern capitalist society to foment perceived insecurities (even to the point of being defined as a “risk society”). The international relations bibliography has the following main criticisms of the concept of human security:⁸

- It does not have a vision of power or the political institutions necessary for ensuring the effective implementation of human rights, including repression when necessary.
- It dilutes the specific problems of the struggle against physical violence within an agenda that, in the end, includes every possible source of insecurity, confusing different causal factors.
- It loses operational capacity by fusing very different social problems. In complex societies, the diverse areas included within the human security agenda are distributed among different sub-systems with relative operational autonomy and varied responsibilities (the armed forces, public health, social policies, and environmental policies). As a holistic concept that is not translated in analytical operational terms, this notion of human security is incapable of defining priorities and distributing responsibilities.
- It has a narrow and reductionist view of the state (in fact, individual security has always been present in the modern state) and an exaggerated emphasis on the role of civil society. It loses sight of the fact that public security and the protection of citizens cannot occur without solid institutions to guarantee public order and provision of justice.

Latin Americans and human security

The majority of human rights NGOs and the academic community in Latin America have so far tended to be critical of the concept of

human security. To understand this criticism, one must think back to the continent's recent past, when military dictatorships used the all-inclusive doctrine of National Security to subsume various aspects of social life to the fight against communism and "national defense". Within this doctrine, public security forces including the police were under control of the armed forces. A major goal of democratization, then, was to reign in the armed forces. New constitutions restricted the armed forces' mandate to defending the national territory against external enemies, taking them out of functions related to internal security.

In this context, a human security perspective is seen as an attempt to "resecuritize" social life, placing social problems within the scope of security. (Paradoxically, when the concept of human security was introduced, the intent was just the opposite: to broaden considerations of security problems in order to bring interrelationships with broader social problems into focus.)

Further, the concept of human security generates certain unease in intellectual circles as well as in the armed forces insofar as it was developed in opposition to a vision of international relations based on national sovereignty.

The foreign policies of Latin American countries in the 20th century were centered on the value of national sovereignty, which is comprehensible given the latent fear of an invasion by the United States. In spite of these criticisms we believe that it is possible and perhaps even advisable to continue working with the concept of human security in the region. After all, it is the only existing conceptual framework in which to develop a multilateral vision and respect for human rights and social development in international relations. However, we also believe it is necessary to define a more precise focus for analysis.

Human security as an analytical tool

The concept of human security can be viewed as embodying different, albeit not contradictory, meanings. Different social actors also put it into practice in different ways. One way in which the concept is defined is fundamentally normative, defining a moral horizon for international relations and societies in which all human rights are guaranteed.

Another way sees human security as a semantic field, rather than as a defined set of normative principles or conceptual tool. In this view, human security is understood as a loose conceptual framework that creates a common ground for dialogue among different actors in search of an international security agenda that prioritizes the problems of development and enforcement of human rights. A third reading of the concept, which will be explored in some detail in this paper, seeks to transform human security into an operationally relevant and analytically useful concept for social scientists.

An operational and analytically relevant concept of human security should:

- Produce a more narrow focus of “insecurity”. At the crux of the concept of human security is protection from organized or uncontrolled armed violence that is capable of threatening: (1) the stability of local democratic institutions; and/or (2) the physical safety of the population; and/or (3) produce an international community’s reaction (for instance, in the case of a genocide or training terrorists). Hence, humanitarian crises related to famine, health epidemics, or natural or ecological disasters are not included within a more focused concept of human security. We believe it would not be difficult, although it is beyond the scope of this paper, to argue the moral and political importance of differentiating between these types of humanitarian (or ecological or health epidemic) crises and destruction produced by intentional human violence.
- Include an analysis of the institutional and social framework under which human security is, or is not, assured. In fact the institutional framework is at the center of the different policies oriented by a human security analysis. Most of the cases of humanitarian or international intervention refer either to failing states or countries that are going through humanitarian crises. In both cases the basic problems are related to failing institutions. Undue emphasis on the capacity of NGOs and civil society in general to solve security problems is unrealistic, inefficient and escapist, not confronting the issues of strengthening the democratic state institutions. **There is no individual human security outside a state with political and administrative structures capable of assuring it.**

- Relate security and development issues without submitting one to the other. A security agenda that is insensitive to issues of global and national inequality, epidemics, environment deterioration, disillusionment and relative deprivation will be condemned to fighting a war against symptoms. A developmental economics agenda that reduces security issues to an epiphenomenon that doesn't need specific treatment, investments and institutional build-up will find itself with a mounting problem that could eventually lead to authoritarian regimes and even state collapse.

A Latin American perspective on human security

From a Latin American perspective, human security should:

- Not conflate diverse social problems. While social problems are interrelated, each one possesses specific dynamics and requires specific policies and institutions. Recognizing the inter-relationships between problems, such as violence and poverty, should not imply a reductionist view of social problems. Sociological research has shown that it is not necessarily the poorest sectors of the urban population that get involved in crime and that armed violence, once consolidated, has a dynamic that is autonomous up to a certain point. In the same way, many of the problems placed on the multidimensional agenda refer to problems fundamentally associated with internal politics. We cannot forget, for example, that poverty in Latin America is sustained, above all, by social inequalities, corruption, and by the inefficiency of social policies.
- Develop an operational vision with a special focus on state institution building, which includes the participation of civil society but which ultimate goal is to assure the functioning of a state based on the rule of law. Human security-oriented research and action should focus on the insecurity resulting from armed violence, within a perspective that considers respect for human rights and comprehends the social context that generates such violence. Thus the prevention and repression of violence should act on the immediate causes as well as social contexts – in particular on the social groups most at-risk to be victimized by or involved in armed violence and crime.

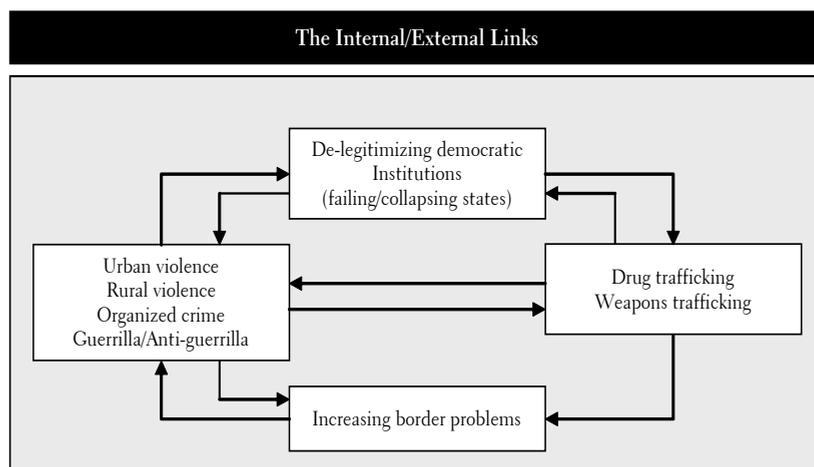
- Advance not only an international but also a **national** multilateral approach to security problems, in which different stakeholders (*inter alia*, public institutions, NGOs, entrepreneurial and community associations) discuss and advance new approaches and policies.
- Recognize that in concrete situations there can be tensions between a universalistic view of human rights (or the defense of ecology) and the recognition of sovereignty as one of the pillars of the international system. While extreme cases can be handled by international courts many situations bear a level of ambiguity which requires open spirit and dialogue. At a local level it is important to increase the interaction between institutions responsible for the national defense and NGOs struggling for human rights. Otherwise mistrust and mutual recrimination will only hamper the advance of a more democratic agenda.
- Relate to the global debate on security within a variable geometry perspective. This means emphasizing that global concepts and agendas are only meaningful if they recognize the specificities of local conditions, and that they are only relevant insofar as they are useful for comparative analysis. Further, they should include different variations and typologies and not seek to be all-embracing simplifications of the style advanced by international agencies and the US government. More specifically, in Latin America—where countries are not major players in terms of military or humanitarian aid, nor are they rogue or collapsed states—the focus of human security should be on internal problems of public order that may have international consequences. The same variable geometry approach should be applied internally to Latin America, where seeking a common denominator has tended to generate very general and non-operational proposals. Sub-regional and bilateral agreements provide more realistic bases from which to advance a common security agenda. A human security agenda should be built from the local toward the global instead of the current tendency to produce global concepts and apply to national situations.

Part II: Towards a Latin American human security perspective

Latin American security problems: the internal/external links

Urban violence has increasingly taken hold of larger cities in Latin America and is becoming more and more associated with international drug trafficking, arms dealing and money laundering; these activities do not respect national borders and combating them depends on a multilateral effort by states in the region. Guerrilla warfare, previously in Central America and now in Colombia, has generated refugee problems and created tensions at the borders. Although international terrorist groups are not important overall, they do have (or had) certain significance around the triple border region between Brazil, Argentina and Paraguay.

Although inter-state armed conflict is not a relevant issue in Latin America today, the impact of violence and politics under the influence of drug production and organized crime (and guerilla warfare in Colombia) have the potential to inflame inter-state conflicts and produce problematic regions, such as the triple border region and particularly the Amazon region. Perhaps even more importantly, they may result in a democratically elected government that could fall within the Bush doctrine of failing or terrorist-sympathizer states. Thus, the links between internal and external security problems can produce failing states as much as they can destroy state-building efforts in the region.



The Bush doctrine and Latin American security

Latin America constitutes the region of the world with the lowest levels of armed conflicts between states and the lowest military expenditures in relation to GNP. The region has consolidated borders, and is for the most part absent of intra-religious conflicts and strong ethnic hatred. Latin America is the only region in the world where all the countries adhered to an anti-nuclear weapons treaty.

The decade of the 1990s, which we could call a period of “blue globalization”, was a period of democratic consolidation on the continent. The agenda of the international system in general, and of United States/Latin America relations in particular, were dominated by economic themes and by the expectation that globalization, as well as new forms of economic regulation, would generate a system of international political governance founded in multilateralism. With the new millennium, analysts saw that the tides were quickly turning. Economic globalization did not produce expressive gains for a good part of the population of Latin American countries in this new era of “gray globalization”.

The Bush administration adopted a more self-contained posture in US international foreign policy with regard to institutional arrangements and supranational treaties. Following the events of September 11th, the United States redefined its strategic position as strongly unilateralist, and its foreign policy became focused almost exclusively around the fight against terrorism. Indeed, the term “terrorism” has come to be applied to practically all the organizations considered to be enemies of the US government, in many cases without any tie to international terrorism.⁹ The fight against terrorism and resulting American interventions were made under the guise of protecting human rights. This caused some doubts about the right of justifying external intervention in the name of human security.

The Bush government reproduced the same polarization and consequent automatic alignment to US foreign policy as had been experienced in the period of communism. It has mainly failed and some changes are likely to be introduced in its second administration. In any case, the new international scenario can not be simplistically fit into the Bush doctrine. One can not ignore transformations in the international

order brought by the events of September 11th and the ways that the fight against terrorism is changing international security strategies. The issue is not to deny the problem but to participate actively in defining the threats and different ways to confront them.

In the new context of militarization of international relations, all these factors have led the United States to marginalize Latin America in its system of priorities. This marginalization has deepened because the fight against terrorism is not seen as a priority security issue within the region, despite US efforts to polarize the world around this subject. In Latin America the fight against terrorism does not fill the space left by the fight against communism, which had the support of most of the dominant groups, the middle classes, and the local armed forces.

The region presents its own weaknesses in the international arena. In past decades, Latin American countries were not able to develop a shared vision of their security problems, nor a concrete agenda for action. Even more than Europe or Japan, Latin American countries are free riders in the international scene. While they enjoy the strategic umbrella of the United States, Latin American countries often feel they are victimized by the hegemonic power of their overbearing neighbor from the north. After the anti-communist struggle, different countries presented perspectives and priorities that varied considerably in terms of reorganizing the inter-American institutional system and defining security priorities in the region. The United States is the only country on the continent that presents a proposal for hemispheric security, while Latin American countries tend to favor local perspectives/interests and a defensive posture.

Without a doubt, the 1990s brought certain novelties and advances in the region, such as setting democratic order as a central factor for maintaining peace. Another new element was subregional agreements (Mercosur, Andean Area and Central America) with positive political-institutional implications for democratic consolidation. Even so, the common element of foreign policy in Latin America continues to hinge on the principle of non-intervention and on efforts to undermine or limit the capacity of the United States to impose its agenda on countries in the region.¹⁰ Faced with the United States' tendency to securitize the international agenda, Latin American countries have emphasized

the pluridimensionality of the hemispheric security agenda, prioritizing problems associated with poverty, health, the environment and economic development.

During the anti-communist struggle, security apparatuses became more autonomous, particularly the armed forces. They developed doctrines of defense and public order centered in the notion of National Security and called for stronger armed forces, presenting themselves as representatives or defenders of the national interest in the struggle against the internal enemy —communism— and the external enemy —bordering countries. However, with the end of communism the main historical enemy evaporated and the processes of democratization (with civil governments focusing on internal national and social problems) reduced intra-national tensions.¹¹

In recent years important advances were made in building trust and collaboration between armed forces that had traditionally been rivals (particularly between Chile and Argentina or Brazil and Argentina). However, the armed forces in Latin America continue to be largely immune to democratization processes (in the sense of being open to public debate and to redefining their doctrine, which continues to be anchored in the notion of National Security). Thus, there is a dissonance between the military doctrine and the dominant political discourse, which emphasizes democracy and human rights. This is reflected even in the limited number of academic research centers and civil society organizations in Latin American countries that focus on monitoring the armed forces and police.

The way reality is perceived and conceptualized plays a fundamental role in the social realm. The Bush doctrine of war against terror may have a major impact on Latin American security systems and has the capacity to galvanize and polarize Latin American politics around a love/hate axis. Possibly one of the worst consequences of the current US anti-terror doctrine is that many Latin American politicians and intellectuals are able to gain recognition and popularity only by criticizing the United States government position. This allows them to avoid analyzing and confronting the continent's genuine security problems, including the development of an effective security doctrine capable of facing up to the US anti-terror agenda.

During the fight against communism, United States foreign policy found important support in different social and political sectors in Latin America, where communism was seen as a common enemy. However, the fight against terrorism does not mobilize local support as none of the Latin American social groups consider this struggle a priority. Furthermore, for the armed forces, particularly in Brazil, the US has become a main source of concern, especially due to its presence in neighboring Colombia and worries about a conspiracy to internationalize the Amazonian region. In this context, the use of anti-American slogans can be an easy way to gain public support, and can become a source of international strain.

Towards a Latin American security research agenda

Easy anti-USA rhetoric is one of the obstacles to advancing a Latin American security agenda. In some cases like Colombia —seen by many in Latin America as “contaminated” by the strong US presence there— it affects the capacity to analyze and to advance an alternative, non-reactive, agenda. However, more specific issues are at stake.

Traditionally, the area of international relations was not a central field of inquiry among most of the leading Latin American social scientists. Although there are some relevant groups of researchers in the area, their approach is generally mostly traditional —that is, focused on foreign relations and international trade. At the same time, in recent decades, Latin American social scientists and NGOs have advanced research and practical proposals in the area of internal violence/security problems, focusing mainly on violence as an internal problem. There is a clear need for more research and discussions among practitioners on the **internal/external** links of violence and security and international relations issues. From the 1980s on, Latin American social scientists tended to focus on their own countries, abandoning comparative Latin American studies. This was a product of the defeat of the left, which had a regional perspective. It also reflects the specificity of the new democratic realities and their internationalization, which created closer ties with academic centers in developed countries. Most of the NGOs with a generally stronger Latin American focus do not have solid research capabilities.

Latin American countries' foreign policies have so far tried to confront the US anti-terror doctrine with a concept of "multidimensional security", which is quite close to that of human security, except that it does not include the idea of humanitarian intervention. The concept of multidimensional security identifies problems related to drug and arms trafficking, terrorism, health, poverty, economic crises and the environment as sources of insecurity, among others. Clearly this is not a proposal for an effective foreign policy doctrine, and does not confront possible scenarios for intervention. It does, however, counterbalance US foreign policy by relativizing and diluting its emphasis on defense.

Although in recent years an increasing number of Latin American NGOs have begun to focus on security issues, an important number of those focused on human rights have some difficulties advancing an affirmative agenda on security problems. This is partly due to the fact that any operational proposal needs to deal with the effective use of repressive tactics. A false dichotomy has been created between efficiency and transparency. Practical experience shows that efficiency is linked to transparency, but also that the emphasis on transparency should not be separated from a clear understanding of the operational specificities and needs of the security system.

Faced with this reality, the following question arises: In the current context, is it necessary or even possible to try to advance a pro-active Latin American agenda that seeks to confront regional security problems and increase the region's autonomy on the international playing field? I believe that the answer to both parts of this question is yes. But the principles of nonintervention and opposition to the United States' agenda are not enough to confront the challenges underway. In the first place, while the United States' agenda could be reigned in to some extent, it can not be completely controlled.

Due to the political, military and economic weight that it wields, the United States can only be confronted with another agenda that permits effective negotiations. That is, multilateralism at the regional level can only be constructed from an agenda that takes into consideration the problems (but not necessarily the diagnosis nor the solutions) raised by United States foreign policy. For the majority of the countries in the region, the relevant problems are: the reality of new forms of organized crime and terror that explode the distinction between internal

and external policies; the emergence of problematic border regions associated with drugs, criminals, guerrillas and terrorism; and finally the constitution of territorial spaces, including urban spaces, where the state has lost effective control. Such issues demand new bilateral, sub-regional and regional arrangements, plus a renewed role/strategy for the armed forces and the collective security system in the region.

A pro-active research and practical agenda should confront the following questions:

The redefinition of the current vision of Latin American foreign policy centered on the principles of non-intervention and a pluri-dimensional agenda

Latin America needs to confront new internal and external threats with a strategy that reinforces democratic institutions in general and the law enforcement system in particular. We need to advance the discussion on national sovereignty, recognizing that the traditional position based on a closed perspective of sovereignty is no longer viable (and probably never was, but during a certain period it was possible to enjoy the illusion). There is a certain consensus that security problems in today's world go beyond the limits of national borders and the individual capacity of states to cope with security threats. In fact, in recent years Latin American countries have developed an "interventionist" posture in cases of maintaining democratic institutions. The general tendency for countries in the region to assume "sovereignist" positions is a legitimate attitude, grounded in the desire to create mechanisms that can repel unwanted interventions from the United States. However today's challenge is to advance an agenda of collective security that develops mechanisms that share decision making and inter-state operational systems, particularly—but not only—in border areas, while maintaining respect for national sovereignty.

New relationships between internal and external policies, between security forces and the constitution of problem regions

New forms of organized violence diluting divisions between national defense and internal public security demand a redefinition of the roles of the armed forces and the police, and increasing cooperation between them. This necessity comes up against various difficulties. Among the

political elite of the region, particularly in southern cone countries, there is the recent memory of military interventions. This generates reasonable concern around the autonomy of the armed forces and a tendency to want to delimit their field to external issues and maintain them at the margin of internal questions. Historical experience from the period of the fight against communism also indicates that when they are closely involved with questions of internal security, the armed forces tend to subordinate political forces and their chain of command. (Even today, Brazil's main police force—the military police—is hierarchically organized in military terms with the highest post being that of colonel, making it dependent on the armed forces). A legitimate concern also exists that the armed forces are contaminated and corrupted by the considerable financial resources of organized crime.

Even so, integration of the armed forces and police is an increasingly present demand. This is because internal and external problems in the region are interlinked, because the borders are key areas in actions against organized crime, and because certain regions of the borders are “colonized” by groups outside the law. What changes are needed in the doctrine and governance of the armed forces in order to integrate them in efforts to quell new forms of violence? At the same time, how can public control be increased so that they do not overstep political boundaries? How can we integrate the police and their intelligence services with those of the armed forces while ensuring that each remains autonomous? How can sub-regional and regional cooperation efforts be developed between police and the armed forces? How can we guarantee shared inter-state mechanisms to control our borders? How can we treat “problematic” regions while preserving national sovereignty? How can we adapt and multiply the region's achievements and best practices, such as post-conflict reconstruction of the security forces in Central America, police reform experiences in Latin American cities like Bogotá and Mexico City, and projects with risk groups in slums like those developed by Viva Rio in Brazilian favelas? These pressing questions will require concerted efforts and coordinated responses from Latin American countries in light of the new security developments described above.

Facing the issues of violence, drugs and terrorism

Since the Latin American research agenda on international relations and security problems and policies is mostly defensive, different stake-

holders (including social scientists, NGOs, and governments) tend to avoid discussing the concepts that currently inform the international debate held not only by the United States but also by European and international organizations.

A local debate is needed to advance the regional view(s) of the phenomenon of drugs and terrorism. The current US security doctrine—which equates terrorism with any “anti-American” act, including drug production and trafficking, money laundering, guerrilla and violent political groups—confuses and fuses diverse problems that actually require differentiated solutions. Different types of violence have different social backgrounds and require different solutions. Even if we recognize that some criminal and violent political groups can become interconnected to international terrorist networks, this does not mean that they can be confronted with a common operational framework.

Most violence problems in Latin America with the capacity of destabilizing state institutions are related to drug dealing that produces the economic resources for crime and guerilla recruitment. Drug trafficking is at the center of internal/external security links with the potential to disestablish continental security. Solutions should be related to social contexts and should be based both on security arrangements that respect human rights so as not to alienate the poor sectors of the population, and on the advancement of an active agenda for social inclusion. Thus we need to substitute the US government’s concept of terrorism with a more precise and useful typology of the different forms of violence and their sources—without denying, when applicable, the potential linkages with international terrorism.

The study of different forms of violence itself needs further research. The idea that violence (and even terrorism) is related to extreme poverty is both morally and empirically wrong. Many well-meaning people and organizations associate violence and poverty as a way to justify more social investment. But it stigmatizes the poor and is not based on empirical facts: a recent nationwide study by Viva Rio¹² on armed violence indicates that the poorest sectors of society are not those most involved in violent criminal activities. Of course, contexts of social deprivation and exclusion produce the frustration and social basis for recruitment into and involvement in crime. However, more

empirical research is needed to identify the specific groups most at-risk to engaging in armed violence (generally male youth) and policies to improve their chances in life, changing their malehood values and assuring inter-generational mobility

Redefining the concepts of collapsing/failing states

The same goes for the issues of “failing states” —a concept that has become common currency in the international arena, but is not widely discussed in the region. Latin Americans tend to (over)react to the concept of failing states, as they believe it may pave the way for foreign intervention. Their main argument is that history shows that most Latin American states, in spite of political crises and social upheavals, are solidly grounded. This argument is well-founded. However, it neither assures future results nor does it confront the issue that deterioration of the institutional system in some countries can generate political realities that may cause the United States itself to (over)react, destabilizing countries and creating failing states.

The problems of failing and collapsing states can not be dissociated from development issues and economic policies.¹³ At the same time, they are the product of more complex consequences of globalization: democratization of expectations, new identities which may become secessionist, and the breakdown of traditional local powers and hierarchies. One of the sources of Latin American states’ stability is their strong national identities and lack of open religious or ethnic conflicts. However, the latter may not continue to be the rule in some Andean countries where ethnic demands are mixed, although not reduced, to the economy. The last decades of political and cultural democratization —with the breakdown of clientelistic ties, individualization and the advancement of egalitarian values— have decreased tolerance toward government corruption especially in contexts where social inequality is increasingly unacceptable. This has paradoxically increased mistrust toward democratic institutions.

Latin American researchers could contribute with a more nuanced notion of “failing states” by highlighting processes through which states can begin to fail, but also how and where they find resources to maintain their stability. At the social research level, Latin America has a solid tradition of analyzing the complexities of state-building

and violence. These analyses take institutional and social contexts into consideration, thus avoiding the oversimplification so common in the literature on international relations.

Advance comparative studies on police and judiciary reform to assure the rule of law

There was a period some years ago when international agencies actively supported reform of Latin American judiciary systems. During this period, much important research in this area was made available. The “fashion” seems to have passed and progress in this field has begun to lose momentum. Still, many of these studies did not incorporate functional analyses of security forces and small and light weapons use and control. Periodical reviews of the diverse Latin American experiences with police and judiciary reform would be fundamental to assure an effective and human rights-oriented system of law enforcement.

Conflict prevention and resolution

Latin American diplomacy in the last decade has made important gains, particularly in Central America. Yet research centers and NGOs working in these fields are still few. The same goes for early warning systems capable of relating internal conflicts and violence to their impact on democratic institutions and the effects of this internationally. We will need to overcome a tradition, still present in the social sciences and overwhelming in NGOs, of confusing analysis with denouncing abusive practices and analytical understanding with normative positioning.

Integration of civil society, hemispheric institutions and the United Nations

Security sector reform will need to find solid support in the public debate and in civil society proposals. At the same time, it is important to recognize that civil society is not immune from criticism. Many civil society institutions have shown a defensive posture based on affirming idealistic principles while pitting themselves against and confronting the positions of legitimately constituted governments without offering alternative proposals and practical solutions. This posture leads to alienation from government bodies. Civil society cannot simply go against or denounce state practices, but should seek to work together

with governments to democratize public institutions and the security sector through dialogue and partnerships.

Key questions for those working on human security issues in the region should include the following: How can we create a dialogue between the government and civil society around security issues? How can we expand the quantity and quality of work by non-governmental organizations to reduce violence and reform security sectors? How can we disseminate and exchange experiences, creating a forum of organizations in the region that work in this field?

Improving research and stakeholders' dialogue on border issues

Border issues and problematic regions is another field in which there is a lack of solid research. Weapons smuggling can't be dissociated from piecemeal smuggling (in particular in the Triple Frontier region where thousands of persons trade goods from Paraguay into Brazil and Argentina on a daily basis) which is the main factor in corrupting border officials. Certain authors believe that some regions, particularly the Amazon, have become privileged spaces for trafficking weapons and drugs, and for the activities of armed groups. The legitimate concern with state sovereignty, especially Brazil's for the Amazon, creates barriers for the development of collective security strategies and multilateral mechanisms. Further efforts should be made to improve customs controls and to advance the dialogue between researchers and NGOs working on security issues, border regions and human rights with the armed forces and the police.

NOTES

1. On the history of the concept of human security, see Charles-Philippe David & Jean-François Rioux (2001), "Le concept de sécurité humaine", in Jean-François Rioux (ed.), *La Sécurité Humaine* (Paris: L'Harmattan).
2. On new forms of multilateralism, see the excellent review by Shepard Forman (2004), *New Coalitions for Global Governance: The Chan-*

ging Dynamics of Multilateralism (Center on International Cooperation).

3. Available at: <www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>. Last access on 15 September 2005.
4. For an updated presentation of the Canadian concept of human security and its role in foreign relations see: Ernie Regehr & Peter Whelan (2004), *Reshaping the Security Envelope: Defense Policy in a Human Security Context* (Ploughshares Working Papers, 4-4, 2004). For more information on human security in general and the Canadian view in particular see: <www.humansecuritygateway.com>. Last access on 15 September 2005.
5. “A Human Security Doctrine for Europe”, the Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, presented to EU High Representative for Common Policy and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004. Although the report has a more clear focus, it is unclear in its definition of what should be included within the notion of insecurity. In page 8 they refer to food, housing and health as possible candidates to be included in their definition of human security, although they indicate that “... their legal status is less elevated”.
6. A heterogeneous group of countries —Austria, Canada, Norway, Chile, Greece, Ireland, Jordan, Mali, Holland, Slovenia, Thailand and Switzerland (with South Africa as an observer member)— formed the Human Security Network in 2000, so far without much impact on the international scene.
7. For instance, the Brazilian National Public Security Secretariat website: <www.segurancahumana.org.br/home.htm>. Last access on 15 September 2005.
8. See various contributions in Jean-François Rioux (ed.), *Op. cit.*
9. In a recent exhibit in New York organized by the DEA Museum, entitled *Drug Traffickers, Terrorists and You*, the concept of terrorism is broad enough to include a guerilla who killed an American officer in 1969 as a act of terrorism. The same exhibit on terrorism also included anti-smoking advertisements.
10. The Resolution of the Special Conference on Security (27-28 October 2003) in Mexico clearly reflects these impasses.

11. Today these are reduced to certain cases of historic “bad feelings”, for example between Chile and Bolivia, but the hypothesis of war has become practically excluded.
12. See <www.vivario.org.br>. Last access on 21 September 2005.
13. On this issue, see Susan L. Woodward (2004), “The State Failure Agenda: From Sovereignty to Development”, MS.

ABSTRACT

Security, Human Security And Latin America

This paper aims to advance the discussion on how to deal with new internal and external security problems in Latin America, both old and new. Part I examines the concept of human security, particularly in Latin America, and considers criticisms in international literature. We argue that human security should be more than a normative framework and must be reformulated into an operational and analytical tool. Human security-oriented analysis should have a clearer focus on armed violence and its institutional and social dimensions, within a perspective of variable geometry of international security problems. Part II begins with a short review of the current security problems in Latin America – and the new situation produced by United States anti-terrorism policies. Here we also discuss some of the difficulties in consolidating a common Latin American international agenda. The final section lays out some of the main issues that could be taken on by researchers, civil society and policy makers in Latin America.

RESUMEN

Seguridad, Seguridad Humana y América Latina

El objetivo de este trabajo es profundizar el debate sobre cómo abordar los problemas de seguridad interna y externa en América Latina, tanto los nuevos como los de larga data. En la primera parte se examina el concepto de seguridad humana, particularmente en América Latina, y se analizan las críticas de la literatura internacional. Sostenemos que la seguridad humana debería ser más que un marco normativo y debería transformarse en una herramienta operativa y de análisis. En

el análisis de la seguridad humana se debería prestar más atención a la violencia armada y sus dimensiones institucionales y sociales, dentro de una perspectiva de geometría variable de los problemas de seguridad internacional. La Parte II comienza con una breve reseña de los actuales problemas de seguridad en América Latina y de la nueva situación causada por las políticas antiterrorismo de EE.UU. Asimismo, se analizan algunas de las dificultades para consolidar una agenda internacional compartida para América Latina. En la última parte se plantean algunos de los temas principales que podrían ser abordados por los investigadores, la sociedad civil y los formadores de políticas en América Latina.

SUMÁRIO

Segurança, segurança humana e América Latina

O objetivo deste trabalho é aprofundar o debate sobre o modo de abordar os problemas de segurança interna e externa na América Latina, tanto os novos como os de longa data. Na primeira parte, examina-se o conceito de segurança humana, particularmente na América Latina, considerando-se as críticas da literatura internacional. Sustentamos a idéia de que a segurança humana deveria ser mais do que um marco normativo e se transformar em uma ferramenta operacional e de análise. Na análise da segurança humana, seria preciso prestar mais atenção à violência armada e suas dimensões institucionais e sociais, dentro de uma perspectiva de geometria variável dos problemas de segurança internacional. A Parte II começa com uma breve resenha dos atuais problemas de segurança na América Latina e da nova situação causada pelas políticas antiterrorismo dos Estados Unidos. Do mesmo modo, são analisadas algumas das dificuldades para consolidar uma agenda internacional compartilhada para a América Latina. Na última parte são expostos alguns dos temas principais que poderiam ser abordados pelos pesquisadores, a sociedade civil e os formadores de políticas na América Latina.



Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas¹

Nieves Zúñiga García-Falces

La relación entre pueblos indígenas y conflictos se enmarca en la tensión cada vez más manifiesta entre intereses particulares e intereses universales. En el sistema internacional hay numerosas cuestiones que no pueden ser manejadas individualmente por los Estados como la crisis ambiental, las violaciones masivas de los derechos humanos, los flujos de refugiados y emigrantes, el comercio internacional, las epidemias y el crimen internacional en sus múltiples facetas, entre otras. Sin embargo, aunque existe una necesidad de multilateralismo para gestionar estos problemas, las tendencias de la economía y el mercado van en la dirección de la privatización y de los intereses singulares de empresas, Estados, grupos sociales e individuos.

La interdependencia global en los asuntos mencionados implica una mayor necesidad de acuerdos y pactos pero, por el contrario, se pro-

duce una competitividad creciente y una disminución de la intención de realizar políticas cooperativas. Uno de los resultados en esta confrontación entre interés privado e interés general o, en otras palabras, entre mercado neoliberal y gestión cooperativa es que determinadas cuestiones quedan en tierra de nadie, sometidas a las leyes de la oferta y la demanda, y a la denominada “mano invisible del mercado”. Esto permite que, ante la escasez de un recurso, grupos poderosos en una sociedad modifiquen el acceso a dicho bien, imponiendo de este modo una escasez estructural a los grupos más débiles.² En Chiapas, por ejemplo, la escasez de tierra alentó a los terratenientes y rancheros poderosos a explotar la debilidad de las leyes estatales al respecto con el fin de obtener las tierras de los campesinos y agricultores indígenas.³

Actualmente, la crisis del medio ambiente constituye una de las grandes cuestiones en la agenda de los problemas internacionales. Esto se debe a las diferentes formas en que los recursos naturales se degradan o desaparecen dada la explotación a la que son sometidos, al mismo tiempo que aumenta la población. Las tendencias del mercado global que no genera suficientes puestos de trabajo, las formas productivas que desgastan el medio ambiente, la mayor demanda de recursos y la desigualdad en el acceso a los mismos, conduce a que se produzcan serios desequilibrios.⁴ Según las teorías maltusianas, estos problemas se deben al exceso de población, y el control de la natalidad de los pobres se plantea como la única solución. Sin embargo, el desequilibrio obliga a vincular políticas medioambientales y alimentarias a la erradicación de la pobreza y la protección del medio físico.

La dura competencia por el control de los recursos naturales debido a su creciente escasez, junto a su deterioro y desigual distribución, se convierten en algunas de las causas de los actuales conflictos, que en algunos casos escalan hasta la violencia.⁵ Uno de los sectores de población más afectados en esta lucha por el control de los recursos son los pueblos indígenas, en cuyas tierras se localizan en muchas ocasiones importantes riquezas naturales.

Existe una correlación significativa entre diversidad cultural y diversidad biológica. En numerosas áreas geográficas, los territorios con mayor diversidad biológica coinciden con zonas habitadas por indígenas. En América Latina dicha correlación se manifiesta de forma clara. En

relación a Centroamérica y Sur de México, algunos analistas sostienen dos razones que explicarían dicha correlación.⁶ La primera es una razón histórica, basada en la retirada de los grupos nativos a zonas aisladas —tierras altas y selva húmeda del litoral caribe— con la llegada de los conquistadores para evitar ser exterminados. Esta primera idea fue planteada por el antropólogo mexicano Gonzalo Aguirre Beltrán en su libro *Regiones de Refugio* (1967). En él explica cómo los pueblos indígenas, al iniciarse la conquista de Mesoamérica en el siglo XVI, fueron diezmados por la guerra y las enfermedades, y buscaron refugio en “paisajes particularmente hostiles y zonas de difícil acceso y desplazamiento para los humanos”.⁷ En estas zonas, frecuentemente montañosas y cubiertas de selvas, era donde los indígenas podían reconstruir sus sociedades y mantener sus culturas. La segunda razón es que los sistemas de economía de subsistencia utilizados por los pueblos indígenas son más inofensivos con el medio ambiente que los de las economías “desarrolladas”.

La coincidencia entre territorios indígenas y riqueza natural convierte a estos en un sector de la población especialmente afectado tanto por el control de los recursos como por las medidas de protección medioambiental. El deterioro del medio ambiente ha creado una conciencia internacional y global respecto a la importancia de su conservación. Sin embargo, el modo en que se han llevado a cabo algunas medidas conservacionistas, que responden exclusivamente a una concepción occidental del medio ambiente y de su protección, han generado conflictos y planteado problemas a los pueblos indígenas.

Conflictos por recursos naturales

La escasez de recursos y los conflictos se vinculan de tres formas:

- a través de las políticas de Estados poderosos para acceder de forma pactada o coactiva a los recursos que poseen otros Estados. En este caso las situaciones de conflicto se producen entre Estados;
- grandes empresas y grupos no estatales que practican políticas violentas para la apropiación de recursos;⁸

- las confrontaciones sociales entre Estados y actores no estatales por el control de determinados recursos.

Respecto al primer caso, los recursos naturales desempeñan un papel de importancia creciente en la configuración de las políticas nacionales de los Estados poderosos. En un mundo cada vez más regido por las reglas de la economía liberal, controlar los recursos es poseer poder. Existe una fuerte vinculación entre control de los recursos, desarrollo económico y seguridad nacional. Actualmente, la alta tecnología y los modelos energéticos e industriales vigentes precisan de algunos recursos que están situados en países periféricos. El acceso al petróleo es, por ejemplo, esencial a corto y medio plazo. Por otra parte, el gas natural se perfila como la alternativa al petróleo, y su creciente demanda jugará un papel importante en la estructuración de las relaciones entre los países productores y consumidores. Michael T. Klare apunta que “alianzas estratégicas y conflictos por el gas natural compondrán el mapa geopolítico del futuro”.⁹

El modo de actuar de los Estados para hacerse con el control de los recursos produce un desequilibrio enraizado en las instituciones y relaciones de clase y étnicas heredadas del periodo colonial, tal y como sostiene Thomas E. Homer-Dixon. Con frecuencia, “este desequilibrio se sostiene y refuerza con unas relaciones económicas internacionales que atrapan a los países en desarrollo en la dependencia de la exportación de un puñado de materias primas. (...) y pueden reforzarse merced a grandes deudas externas que fomentan que los países utilicen sus recursos medioambientales más productivos (...) para generar divisas fuertes en lugar de para apoyar a los segmentos más empobrecidos de sus poblaciones”, afirma Homer-Dixon.¹⁰

Esta relación entre recursos, desarrollo y seguridad explica, en gran parte, la política exterior de grandes potencias como Estados Unidos. Michael T. Klare sostiene que “hace tiempo que la protección de las materias primas críticas y de las rutas de abastecimiento viene siendo tema principal de la política norteamericana de seguridad”.¹¹ El acceso a materias primas es básico y el crecimiento de la economía estadounidense ha llevado a que “las industrias del país cada vez dependen más de las importaciones de determinadas materias indispensables; en correlación con ello la protección de los flujos mundiales de recursos

deviene una preocupación cada vez más destacada de la política de seguridad de Estados Unidos”, escribe Klare.¹² El uso de la fuerza se presenta como alternativa posible para la defensa de estos objetivos. De ahí la política exterior estadounidense en escenarios ricos en petróleo como Irak o el mar Caspio, entre otras regiones.

En el segundo caso, se trata de conflictos violentos promovidos por empresas u operados por grupos armados que se apoderan legal e ilegalmente de los recursos. Los casos de los diamantes en Sierra Leona, de la madera de los bosques de Liberia o del coltán (un mineral básico para la fabricación de alta tecnología de la comunicación) en la República Democrática del Congo constituyen algunos ejemplos.¹³ En numerosas ocasiones, dichos grupos están integrados en redes ilegales de criminalidad.¹⁴

El tercer supuesto se refiere a la confrontación entre políticas de Estados y grupos particulares. En muchos casos los gobiernos que encarnan el poder del Estado mercantilizan los recursos naturales sin tener consideraciones de largo plazo, o sin respetar los derechos sobre la tierra y los recursos que tienen determinadas comunidades. Cuanto más débil institucionalmente y menos transparente es un Estado más posibilidades hay de que hipoteque o venda al mejor postor los recursos naturales.¹⁵

Aunque, el autoritarismo con el medio físico no tiene lugar sólo en Estados institucionalmente débiles o dictatoriales sino también en democracias establecidas. Por ejemplo, el presidente George Bush Jr. decidió en 2001 que parte del Estado de Alaska fuese usado para extraer recursos por parte de empresas privadas pese a la oposición de amplios sectores de la sociedad estadounidense.

Sin embargo, numerosos análisis en los últimos años indican que los conflictos actuales tienen una fuerte relación con la carencia o debilidad del Estado, y con la forma de integración marginal en el proceso económico de la globalización.¹⁶ La globalización habría impulsado un doble fenómeno de integración y fragmentación que conduciría a una mayor “inseguridad humana” manifestada “en deficiencias y crisis alimentarias, inseguridad de la salud, inseguridad ambiental, inseguridad comunal y cultural e inseguridad política”.¹⁷

La privatización del usufructo de un bien medioambiental y las rentas derivadas de éste pueden conducir a la división de la sociedad, a la agudización de desigualdades y a sumergir en la pobreza a los grupos no privilegiados en el reparto de beneficios.¹⁸ El acaparamiento de recursos por parte de un sector de la sociedad priva de los mismos a otros grupos más débiles y los somete a una situación de escasez crónica. A largo plazo estas tensiones pueden destruir el tejido social de una sociedad pobre, causar malestar popular crónico, minar la autoridad moral y capacidad de gobernar del Estado, y alterar el equilibrio de poder entre grupos sociales que compiten entre sí y el Estado.¹⁹

En América Latina, especialmente a partir de los años noventa, se reordenan los mercados de acuerdo a la economía globalizada, y se impone el libre mercado como regulador de los factores económicos, de privatización de las actividades comerciales y productivas, de apertura sin restricciones al comercio internacional y al ingreso de capitales, conllevando la presencia débil del Estado en el manejo de la economía. Según José Bengoa, este anhelo de modernización y apertura económica por parte de los países latinoamericanos se presenta como la solución económica y se empareja con la idea de democracia representativa que se estableció en la región a comienzos de los años noventa, tras los periodos dictatoriales, como la solución política de los problemas sociales latinoamericanos.²⁰ Sin embargo, y lejos de suponer una solución, el Estado se ha debilitado como garante de la protección y el bienestar de sus ciudadanos, y hace un uso irresponsable de los recursos nacionales. El Estado no garantiza la igualdad de trato a todos los sectores sociales, medida por la que son perjudicados especialmente los pueblos indígenas que son tratados como ciudadanos de segunda categoría y constituyen los grandes excluidos de la modernidad.

Los recursos naturales, de los que América Latina posee una gran riqueza, han sido las víctimas de esa apertura al mercado lo que, teniendo en cuenta la vinculación de los pueblos indígenas con la tierra y los recursos, ha dado lugar a una serie de situaciones conflictivas. En este sentido se destacan, entre otros, los levantamientos en Bolivia en 2003 y 2004 o en Ecuador en repetidas ocasiones desde 2000, por las crisis económicas, las privatizaciones y las condiciones de explotación y distribución de los recursos naturales, abundantes en estos países, provocando incluso la salida precipitada de presidentes.²¹

Discurso conservacionista versus discurso indígena

La crisis ambiental y el nuevo modelo de pensamiento en relación al ecosistema mundial ha provocado una toma de conciencia global del problema, y que gobernantes y determinados sectores sociales como los ambientalistas promuevan un nuevo modelo de gestión y conservación. Entre las medidas adoptadas por los gobiernos para la conservación de la naturaleza se encuentran la creación de áreas protegidas. Sin embargo, y a pesar de la acoplación del aspecto ecológico al discurso indígena,²² en ocasiones y tal como se han llevado a cabo estas medidas han supuesto graves problemas para los pueblos indígenas.

La idea de la conservación de la naturaleza mediante la creación de parques nacionales surgió en EEUU durante el siglo XIX. Desde el principio esta medida tenía la doble intención de controlar a los indios.²³ Según las leyes de EEUU se trataba de “áreas silvestres” en las que el hombre es un visitante y no podía vivir allí, lo que ocasionó conflictos con los indígenas locales ya que generalmente las áreas seleccionadas para convertirlas en parques nacionales coincidían con las habitadas por indígenas. Este enfoque de conservación, que se aplicó en otras regiones principalmente tras la II Guerra Mundial, respondía a un ideal de naturaleza basado en un entorno salvaje e intacto.

Este pensamiento occidental sobre la conservación del medio ambiente colisiona con la de muchos pueblos indígenas que rechazan el concepto de áreas silvestres. En este sentido, Sebastião Haji Manchineri, coordinador general de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), manifiesta: “Los diversos intereses sobre los recursos estratégicos existentes en la Amazonía —uranio, petróleo, níquel, zinc, cobre, oro, recursos genéticos, entre otros—, han hecho de esta vasta región un lugar propicio para la generación de conflictos, habiendo creado figuras y conceptos para adjudicar adjetivos a la naturaleza bajo la figura de áreas protegidas, como parques nacionales, reservas forestales, ecológicas, etc. Los impactos sobre nuestros territorios han sido enormes por la superposición de falsos intereses de conservación a nuestros derechos territoriales sin tomar en cuenta nuestra existencia desde tiempos inmemoriales”.²⁴

La imposición de áreas protegidas ocasiona numerosos problemas a los pueblos indígenas que habitan en dichas zonas, entre los que se

encuentran:

- La expulsión o desplazamiento de los indígenas de sus tierras.²⁵ Sólo en la India se estima que 600.000 indígenas fueron desalojados de sus tierras para establecer áreas protegidas. En África, esta práctica se intensificó en la década de 1960. Existen numerosos ejemplos entre los que se encuentran: la creación en 1961 de la Reserva de Caza del Kalahari Central y el desplazamiento de bosquimanos; los parques Amboseli y Maasai Mara en Kenia y la consiguiente pérdida de tierra de los maasais;²⁶ o el parque nacional de Kahuzi-Biega en el Congo y el desplazamiento de los twa.
- La alteración o destrucción de sistemas tradicionales de manejo de los recursos naturales.
- El desarraigo y empobrecimiento de las comunidades.²⁷
- La violación de los derechos de los pueblos indígenas y la imposición de formas de administración y funcionamiento.

La declaración de áreas protegidas derivó en numerosos conflictos y protestas. Como medida ante estas reacciones, en los años setenta, la UNESCO desarrolló la idea de “reservas de biosfera”, que consistía en que las áreas protegidas o reservas estuvieran rodeadas de “zonas tampón” en las que los habitantes locales podían continuar con sus sistemas tradicionales de vida y participar en proyectos comunitarios de desarrollo. Desde el punto de vista de los habitantes locales esta iniciativa fue un fracaso “porque implicaba seguir inculcando ideas foráneas sobre el entorno en el territorio de la población de origen”.²⁸ Un estudio realizado en 1991 por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, por sus siglas en inglés), concluye sobre la falta de éxito de esta medida y sostiene que “las comunidades locales ven en la existencia de parques, restricciones gubernamentales a sus derechos legítimos”.²⁹

En algunos casos, el nombramiento de áreas protegidas creadas contra la voluntad de sus habitantes, ha provocado una reacción hostil en los afectados contraria a las medidas conservacionistas iniciales. En Amboseli, Kenia, los maasai encauzaron su resentimiento cazando rinocerontes, leones y otros animales salvajes protegidos.³⁰

Otra de las reacciones indígenas ante esta discriminación ha sido la consolidación de sus organizaciones mediante la creación de alianzas a nivel nacional e internacional, que han recurrido ante organismos internacionales como Naciones Unidas o el Banco Mundial.

En la base de los conflictos generados por la creación de áreas protegidas descansa una demanda de autonomía y tierra por parte de los indígenas, así como la petición a los conservacionistas para que modifiquen sus prácticas y teorías. En los años noventa comienza a cambiar la visión de la conservación sobre las áreas protegidas.³¹ En este sentido, ha habido un esfuerzo por parte de organizaciones pro-indígenas, conscientes de los daños causados a estos pueblos por determinadas iniciativas ambientalistas, para sensibilizar a organizaciones ecologistas (Greenpeace, Fondo Mundial para la Naturaleza – WWF, entre otras) sobre la causa indígena.³² Todo esto ha provocado un cambio por parte de las organizaciones ambientalistas. Actualmente existe un nuevo modelo de conservación basado en principios que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a usar, poseer, controlar sus territorios, e intentan proteger su conocimiento y capacidades tradicionales. Esta nueva dirección apunta a establecer asociaciones de trabajo con los pueblos indígenas basadas en principios de consentimiento pleno e informado, y en una distribución equitativa de los beneficios resultantes de las actividades de conservación.³³

Sin embargo, aunque ha habido un avance en cuanto a la comprensión y cooperación con los pueblos indígenas, en la práctica el problema continúa. Así lo demuestra la Declaración de Arusha, formulada el 22 de agosto de 2003, por los pueblos indígenas de África Oriental y del Sur, en la que, refiriéndose a las áreas protegidas, afirman: “condenamos la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas a consecuencia de la creación de áreas protegidas, que ha llevado a la desintegración de los pueblos indígenas y sus comunidades, a la integración y asimilación a la sociedad envolvente”.³⁴

Para enfrentar estos conflictos, la COICA plantea como indispensable asegurar las garantías de sus territorios como medio de protección de la naturaleza. En opinión de la organización amazónica, la mejor garantía para la conservación es a través de la presencia de vida humana, en este caso de los pueblos indígenas.³⁵ Sin embargo, no todos opinan lo mismo.

Uno de los debates actuales radica en la conveniencia de la permanencia de los indígenas en las áreas protegidas para la conservación del ecosistema, lo que garantizaría los derechos de los pobladores locales. Mientras unos aseguran lo adecuado de las técnicas indígenas, los conservacionistas más radicales argumentan que los pueblos originarios no son mejores que otros en la tarea de conservar la naturaleza ya que el supuesto beneficio en relación a ello dependía de las circunstancias del pasado —ausencia de transporte, poca población y tecnología simple e inofensiva— y de las técnicas tradicionales utilizadas anteriormente. En opinión de este sector, si se construyen carreteras y se adoptan métodos modernos como las motosierras o camionetas *pick up*, los indígenas son tan propensos a destruir la naturaleza como cualquier otra comunidad.³⁶

Por otro lado, en numerosos países, las leyes sobre áreas protegidas anulan los derechos de los residentes a la explotación de los recursos naturales y a la libertad de movimientos y de acceso. En este sentido, una de las principales dificultades que se plantea es que la solución a este problema implicaría reformas a nivel nacional de gran envergadura.

Las medidas conservacionistas medioambientales han situado en el núcleo del debate la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas, y han planteado la reevaluación de los principios internacionales en materia de derechos humanos.

Conflicto por el manejo y control de los recursos naturales³⁷

El control de los recursos naturales es una de las principales cuestiones en la relación entre Estados, empresas multinacionales y pueblos indígenas. En la actualidad, los indígenas tienen un control reducido de los recursos naturales ubicados en las tierras que tradicionalmente poseen, ocupan o utilizan. La globalización económica constituye el principal obstáculo para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.³⁸ A pesar del reconocimiento internacional y nacional de dichos derechos, los pueblos indígenas continúan soportando los impactos negativos del neoliberalismo económico que fomenta el

control y extracción intensiva de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas. Los Estados nacionales promueven las concesiones petroleras y de gas, la minería, la explotación forestal, la apropiación de recursos genéticos, los intentos de privatización del agua, la reconstrucción de represas, oleoductos y gasoductos, la pesca y agricultura industriales, el turismo y el establecimiento de áreas protegidas y parques nacionales en los territorios indígenas, calificadas por los indígenas, como “políticas de desarrollo económico, ambiental y culturalmente negativos”.³⁹

En la casi totalidad de los casos, la explotación de los recursos se realiza por agentes externos a las comunidades, sin un plan de manejo integral de los territorios y de los recursos naturales. Además, no se cumplen dos condiciones esenciales: a) que la explotación no excluya a las comunidades que tienen el uso y propiedad tradicional del territorio; b) que la explotación se realice considerando las prioridades, preferencias e intereses de los pueblos indígenas. Estos incumplimientos constituyen una de las principales causas de los conflictos entre los pueblos indígenas y los Estados en relación al medio ambiente, junto a la ausencia de consulta y la participación recogida en los instrumentos jurídicos internacionales.

Dentro de la explotación de recursos naturales, la actividad minera y petrolera ocupa un sitio destacado, no sólo por su importancia económica sino, sobre todo, por su impacto en la vida de diversos pueblos indígenas. En América Latina se concentran un gran número de conflictos de este tipo.⁴⁰ La actividad minera es la principal amenaza a la integridad de los bosques y a la supervivencia cultural de sus habitantes.⁴¹ Esta amenaza se traduce en:⁴²

- a) deforestación, a causa de la eliminación de la vegetación superficial para acceder a los recursos minerales, acumulación de residuos en la superficie, consumo y contaminación de aguas de ríos y aguas subterráneas, y la apertura de caminos e instalación de enclaves industriales;
- b) avance de las fronteras agrícolas debido al agotamiento de las tierras productivas y a la falta de demarcación de los territorios indígenas;

- c) crecimiento demográfico y la sedentarización de la población, que afecta a la capacidad productiva de los suelos del bosque húmedo;
- d) modificación de valores y creencias originada en el contacto con la economía de mercado en la que generalmente se insertan en posiciones sociales y económicas subordinadas.

Usualmente se distingue entre recursos del suelo y del subsuelo o subterráneos. La situación jurídica de ambos es distinta en las normas internacionales y nacionales.

Marco jurídico internacional

Son numerosos los documentos internacionales que se ocupan del control de los recursos naturales. El art. 15 del Convenio 169 de la OIT expresa que “los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de estos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”. No obstante, el Convenio provee una protección insuficiente porque:

- 1) No reconoce explícitamente la propiedad de los recursos naturales a los pueblos indígenas, sino solo su derecho a usarlos, administrarlos y conservarlos.
- 2) No cuestiona la propiedad estatal de los recursos del subsuelo o minerales ubicados en tierras y territorios indígenas.
- 3) Establece un deber de los gobiernos a consultar a los pueblos interesados y no un derecho de veto de los pueblos indígenas.
- 4) La participación en los beneficios y la indemnización equitativa son concebidas en términos condicionales (siempre que sea posible).

A diferencia del Convenio 169, el Proyecto de Declaración de la Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas sí reconoce el derecho de propiedad de los indígenas sobre los recursos y el derecho a

decidir sobre su propio desarrollo además de, entre otros, los siguientes derechos:

- 1) El derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, incluidos los recursos naturales.
- 2) El derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos.
- 3) El derecho a expresar su consentimiento libre e informado ante proyectos que afecten a tierras, territorios y otros recursos.
- 4) El derecho a la libre determinación en asuntos internos y locales, en particular, la gestión de tierras y recursos.⁴³

No obstante, en el Proyecto de Declaración existe una contradicción interna. Por un lado, se reconocen los derechos a la propiedad y control de territorios y recursos y la libre determinación en la gestión de los mismos y, por otro, el derecho a expresar su consentimiento informado ante proyectos externos. Las alternativas para dilucidar esta contradicción son dos: o la propiedad de los recursos del subsuelo no es plena o la libre determinación es precaria.

Tanto el Convenio como el Proyecto de Declaración sitúan en una posición distinta a los recursos del suelo y del subsuelo. Los primeros, según el Convenio, pueden ser usados, administrados y conservados por los pueblos indígenas, y se reconoce un derecho a una especial protección. Por su parte, el Proyecto de Declaración reconoce la propiedad sobre los mismos. En cuanto al subsuelo, el Convenio reconoce solamente los derechos de consulta y de participación en los beneficios. El Proyecto de Declaración añade el matiz de que ya no solo se refiere a la consulta sino que exige consentimiento, lo cual puede interpretarse como una posibilidad de vetar los proyectos.⁴⁴

Marco jurídico nacional

Las Constituciones de varios países reconocen, en distintos grados, los derechos de los pueblos indígenas al territorio y a los recursos natura-

les renovables. Así como el derecho a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables y a participar en los beneficios que esos proyectos reporten. Tal es el caso de la Constitución de Ecuador (1998), Brasil (1988), Bolivia (1994), Venezuela (1999). En un nivel menor lo hacen las Constituciones de Colombia (1991) y Perú (1993).

En la Amazonía, por ejemplo, la mayoría de los países de la Cuenca Amazónica poseen legislación que garantiza a las comunidades indígenas la propiedad, el usufructo y el manejo autónomo o conjunto con el Estado de los recursos naturales renovables (fauna, flora y recursos hídricos). En este sentido, la mayor o menor protección de los recursos renovables va ligada al régimen jurídico del territorio indígena. Respecto de aquellos territorios y tierras legalmente reconocidas y demarcadas y de aquellos en que no exista duda sobre la ocupación tradicional de los indígenas, se debe aplicar el derecho común por lo que la comunidad propietaria puede explotar autónomamente los recursos existentes en ellas. En el caso de zonas de solapamiento entre territorios ocupados por indígenas y áreas protegidas se concede por lo general el uso y usufructo comunitario de los recursos naturales renovables.

Por el contrario, en la totalidad de los países de América Latina está vigente, con rango constitucional, el principio de dominio del Estado de los recursos del subsuelo sin distinción de la calidad de las tierras o de su titular o titulares. Estos recursos son considerados activos estatales que hay que explotar en nombre del interés nacional. Esta manera de comprender los recursos subterráneos es incompatible con la concepción de territorio que tienen y promueven los indígenas. Por ello, es precisamente la idea de la propiedad estatal de los recursos naturales del subsuelo la que está en jaque ante la demanda territorial de los pueblos indígenas.

Participación en los beneficios y mecanismos de consulta

El Convenio 169 en su art. 15.2 señala que, en caso de explotación de los recursos del subsuelo de propiedad del Estado, se deberá establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados antes de emprender o autorizar cualquier programa de

prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras con dos propósitos: determinar si los intereses de esos pueblos serán perjudicados; y, en qué medida se producirá ese perjuicio. Así mismo, indica que los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

El derecho a ser consultados

En una primera lectura parece ser que el objetivo de la consulta en el art. 15.2 del Convenio es la determinación de los perjuicios (especialmente la cuantía) que provoca la actividad extractiva. Pero, si se consideran otros artículos del Convenio, se extraen conclusiones adicionales. El art. 6 indica que los gobiernos, al aplicar las disposiciones del presente Convenio, deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

El art. 6.2 señala que las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio, se deberán efectuar de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Conforme a las normas señaladas se concluye:

- 1) La consulta requiere la creación de procedimientos apropiados en el ordenamiento nacional.
- 2) La consulta debe considerar la intervención de instituciones indígenas representativas.

- 3) Se debe promover el fortalecimiento organizacional de los pueblos indígenas.
- 4) De acuerdo al principio de buena fe, y aunque el Convenio no alude al “consentimiento informado”, se debe proporcionar a los pueblos indígenas toda la información necesaria para deliberar y negociar.

En el marco de los países latinoamericanos, y en particular en los de la Cuenca Amazónica, no existen procedimientos apropiados para el ejercicio del derecho a la consulta, a pesar de que casi todos ellos han ratificado el Convenio 169 y varias Constituciones se refieren a ese derecho.

En los casos en que ha sido necesario consultar la opinión de los pueblos o comunidades indígenas, los Estados, omitiendo su deber de protección especial contraído por la ratificación del Convenio 169, han permitido que las empresas multinacionales negocien directamente con los pueblos afectados. Esta actitud genera, en ausencia de un marco regulatorio adecuado, una asimetría en las negociaciones debido, en la mayoría de los casos, a la falta de conocimientos técnicos especializados sobre actividad minera y petrolífera, estudios de impacto ambiental, legislación minera y ambiental, etc., que permitan evaluar las consecuencias de las prospecciones y explotaciones.

Ejemplo de esto último es el conflicto ocasionado, en Ecuador, ante el acuerdo entre la petrolera italiana Agip Oil y los huaorani de permitir a la petrolera explorar su territorio a cambio de unos pocos alimentos, medicinas y utensilios. Dicho acuerdo ocasionó la reacción de ambientalistas e indígenas criticando lo que, en sus palabras, constituye “una burla a los derechos colectivos” y sin que el gobierno del entonces presidente Gustavo Novoa hiciera nada por impedirlo. Según Miguel Lluco, en aquel momento coordinador nacional del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, la empresa consultó a los huaorani después de que el gobierno le concediera el permiso para la exploración y explotación del territorio en lugar de hacerlo antes. En opinión de Lluco, la empresa debió encargar un estudio ambiental independiente sobre el posible impacto del proyecto, para después explicárselo a las comunidades junto a su propuesta de mecanismos para remediarlos y comprometerse a hacerlo. Una vez hecho esto,

consultarles a las comunidades si están de acuerdo, de lo contrario “es una forma de engaño”.⁴⁵

Junto a la ausencia de consulta, los indígenas que protestan contra la elaboración del proyecto del Parque Altamachi-Cotacajes, en Bolivia, critican otros aspectos que alientan el conflicto como son: el sometimiento de la población local a las recomendaciones de organismos internacionales que supone un proyecto así; y los programas de “desarrollo” que le siguen caracterizados por los indígenas como “demagógicos y clientelares muy bien utilizados para la manipulación de dirigentes frágiles”.⁴⁶

El derecho a la participación en los beneficios

El derecho a la participación en los beneficios es un derecho de los pueblos indígenas de cuyas tierras y territorios se extraen recursos naturales no-renovables y, en consecuencia, es el derecho a participar en las utilidades de una actividad empresarial. Los pueblos afectados son una suerte de “socio legal” de las compañías mineras y petrolíferas, a quienes éstas no pueden desconocer sus derechos. Esta participación debería considerar todo el tiempo que dure la extracción, y no solo el inicio, y debería estar garantizada mediante algún mecanismo de derecho común. Este derecho tampoco se encuentra regulado en la mayoría de los países ni respetado. Las organizaciones campesinas e indígenas de Cochabamba (Bolivia) manifestaron que prefieren que no existan áreas protegidas si éstas son preservadas para las petroleras o para ser entregadas a la extracción de madera. Mientras los ambientalistas basaban sus críticas en el daño al medio ambiente, los indígenas ponían su énfasis en la exclusión de la participación de las comunidades locales en la gestión de los recursos.⁴⁷

La reglamentación de la consulta es un primer paso para el ejercicio efectivo del derecho a la participación en los beneficios. Solo si los pueblos indígenas cuentan con un marco regulatorio que les permita negociar de manera simétrica con la contraparte empresarial podrán acceder a mayores porcentajes de los ingresos que se obtengan durante la explotación.

En este sentido, los pueblos indígenas recomiendan a las instituciones, compañías u otras entidades involucradas en un conflicto que:⁴⁸

- Realicen una presentación transparente de las pretensiones de la empresa; presenten beneficios directos, consecuencias ambientales y socioculturales al planificar proyectos de desarrollo; y que consulten continuamente con las comunidades afectadas si fuese necesario en su propio idioma.
- Cumplan con los acuerdos alcanzados con honestidad y transparencia y que no comprometan a lo que no podrán cumplir.
- Formen un comité mixto: gobierno, comunidades afectadas y empresas u ONG para que haya una participación real y equitativa.
- Se comprometan a no crear divisiones entre las comunidades afectadas.

Otro de los recursos naturales en torno al que se produce gran cantidad de conflictos es el agua. En América Latina son numerosos los conflictos por la creación de una represa, que perjudica especialmente a los indígenas. De sobra conocido es el caso Ralco en Chile que el 15 de octubre de 2003 quedó zanjado con la firma del acuerdo con Endesa de las cuatro últimas familias.⁴⁹ Otro ejemplo es el proyecto de construcción de una central hidroeléctrica en Costa Rica en el territorio del pueblo brunka, en el suroeste del país. Este proyecto del gobierno y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) implicaría sumergir la reserva indígena bajo el lago artificial de la represa. Para ello se les impone a los indígenas abandonar su tierra. Según estos, Costa Rica no necesita toda la energía que va a producir por lo que ésta se destinará a la exportación. En este sentido, la organización estadounidense Red Internacional de Ríos (IRN, por sus siglas en inglés) afirma: “América Latina es un suelo fértil para los constructores de represas que vienen del extranjero, ya que estos no pueden vender su tecnología hídrica en sus propios países, en donde la mayoría de los ríos ya han sido dañados, y en donde la conciencia del medio ambiente ha obstruido la construcción de represas”. Según dicha institución, algunas naciones, desesperadas para obtener divisas, están empezando a ofrecerse como fuentes de energía hidroeléctrica entre los países vecinos.

En la actualidad, se produce una colisión entre las medidas económicas neoliberales que imperan en el sistema internacional con la conciencia general de la necesidad de conservación y protección del medio ambiente. Esta contradicción se reproduce al interior de algunos Estados en las medidas que adoptan respecto al medio ambiente. En este sentido, los pueblos indígenas critican severamente el uso de un lenguaje conservacionista por parte de gobiernos y otras instituciones que, en numerosas ocasiones, esconde intereses de apropiación de los recursos. Esto es la interpretación por parte de algunos indígenas de los planes del gobierno de Bolivia a la hora de crear el Parque Altamachi-Cotacajes (así como de otras medidas como el Programa Nacional de Biocomercio Sostenible), iniciativa que se inscribiría en la anexión a la red de corredores biológicos,⁵⁰ para los que Gobierno y sus financiadores internacionales (entre ellos USAID) utilizan, en opinión de campesinos e indígenas, un argumento discursivo de “conservación” de recursos de biodiversidad nada convincente mientras la legislación vigente no garantice protección contra los intereses privados transnacionales, la otorgación de concesiones y la implementación del sistema de superintendencias, medidas que suponen la vulneración de muchos derechos.⁵¹ Los campesinos e indígenas subrayan que los organismos internacionales (BM, BID, FMI, USAID, entre otros) que impulsan tratados comerciales como el ALCA, NAFTA, Plan Puebla-Panamá son los mismos que se empeñan por la conservación de recursos naturales. En Bolivia, 24 concesiones petroleras transnacionales están operando en las áreas protegidas del país, coincidiendo las áreas protegidas en la zona de mayor influencia petrolera. La desconfianza hacia los gobiernos bolivianos que han permitido esta situación procede también de la contradicción en algunas de sus medidas: promesas de diálogo incumplidas junto a la creación de una autoridad nacional de áreas protegidas, en el marco de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, con facultades superintendenciales.

¿Bienes privados, bienes públicos mundiales o bienes colectivos?

Todo apunta a que los conflictos por recursos naturales van a incrementarse en las próximas décadas debido a la crisis ambiental y las tendencias de la crisis socioeconómica. Cada vez hay más desigualdad,

más exclusión y más pobreza pese a avances relativos en este último campo.

Estos conflictos, que podrán manifestarse de forma violenta, se librarán entre diferentes actores: Estados, grupos comunales, grupos armados. A la vez, otros actores secundarios participarán en los debates y conflictos, por ejemplo, grupos ecologistas, grupos críticos de la globalización y medios periodísticos.

La crisis ambiental es la que más claramente muestra la necesidad de una gestión global multilateral de los recursos naturales. El Estado no puede gestionar sólo este problema, pero su papel es a la vez crucial para garantizar acuerdos en el ámbito nacional.

El Estado es también el que debería poner en práctica los pactos y acuerdos multilaterales que garantizan la universalidad de derechos y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En consecuencia, el Estado es el espacio jurídico y político en el que se desarrolla la lucha tanto por garantizar los derechos de los pueblos indígenas como por proteger los recursos ambientales que, en muchos casos, se localizan en zonas en las que estos grupos habitan de forma originaria.

Por otra parte, la protección de los recursos ha avanzado en los últimos años con la recuperación del concepto de bienes comunes (basado en la tradición anglosajona de tierras comunales o commons). Si bien existe un debate abierto en torno a qué son bienes comunes o bienes públicos mundiales, un informe publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1999, define el bien público mundial como uno cuyos “beneficios son decididamente universales en cuanto a los países (abarcan más de un grupo de países), personas (benefician a varios, y preferiblemente, a todos los grupos de población) y generaciones (abarcan tanto a las generaciones actuales como las futuras o, al menos, satisfacen las necesidades de las generaciones actuales sin perjuicio de las opciones de desarrollo para las generaciones futuras)”.⁵²

Estos bienes se caracterizan porque su consumo no puede limitarse a un determinado consumidor o grupo de consumidores; y porque proveen beneficios universales por la no exclusión y no rivalidad en el consumo.

Un terreno a explorar es la vinculación entre los derechos colectivos que reivindican los pueblos indígenas, que tienen una fuerte relación con la tierra, y los bienes comunes o bienes públicos mundiales. Entre otros campos a investigar se encuentran la tensión entre las políticas económicas neoliberales que promueven la privatización, y la concepción colectiva de la tierra que reivindican los pueblos indígenas. Igualmente, habría que centrar la atención en las diferentes concepciones que tienen los pueblos indígenas hacia los bienes comunes, dado que no es lo mismo reivindicar una determinada tierra común sin propiedad privada para usufructo de todos, o reivindicarla sólo para la propia comunidad.

NOTAS

1. Artículo basado en la conferencia impartida en el III Encuentro de Investigadores de Derechos de los Pueblos Indígenas celebrado en la Universidad de Deusto, Bilbao, en septiembre de 2003. La autora agradece a Ignacio David Barrientos sus análisis y a Mariano Aguirre sus comentarios a una primera versión de este artículo. Las opiniones expresadas en el texto son responsabilidad única de la autora.
2. Thomas E. Homer-Dixon (1997), “La escasez medioambiental, la violencia masiva y los límites del ingenio”, *Las guerras modernas: pobreza, recurso, religión. Anuario CIP 1997*, Icaria, CIP-FUHEM, Barcelona, p. 43.
3. *Ibidem*.
4. Vaclav Smil (2003), *Alimentar al mundo. Un reto del siglo XXI*, Siglo Veintiuno de España editores, Madrid.
5. Irene Fernández (1997), *Guerras por recursos naturales*, Informe Observatorio de Conflictos, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Seminario de Investigación para la Paz (SIP), Madrid, N° 8, p. 7.
6. Ed Ayres (2003), “La cartografía de la diversidad”, *World Watch. La información vital del planeta*, N° 18, pp. 40-42.

7. Gonzalo Aguirre Beltrán (1967), *Regiones de refugio*, Instituto Indigenista Interamericano, México.
8. Se entiende por grupos no estatales los actores dentro de un país que no representan al gobierno.
9. Michael T. Klare (2006), “La geopolítica del gas natural”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, Icaria, Madrid, primavera N° 93, pp. 49-56.
10. Thomas E. Homer-Dixon, op.cit., p. 43.
11. Michael T. Klare (2003), *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Ed. Urano, Barcelona, p. 23.
12. *Ibidem*.
13. Sobre estas cuestiones ver, Philip Swanson (2003), “La industria del petróleo: potenciando los conflictos armados”, *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional. Anuario CIP 2003*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona; Michael Renner (2002), “Rompiendo la relación entre recursos y represión”, *La situación del mundo 2002*, Icaria, FUHEM, Barcelona, p.255-292; William Reno (2001), “Economías clandestinas, violencia y Estados en África”, *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona, pp. 19-49.
14. En este texto no se profundiza sobre los dos primeros casos mencionados en los que se vinculan conflictos y recursos por no tratarse del objeto central del artículo, basado en el tercer caso, y en concreto en relación a los pueblos indígenas. Para más información sobre las dos primeras situaciones y la relación entre ellas se puede consultar la bibliografía mencionada.
15. Philip Swanson señala cómo los métodos de pago de las petroleras a los gobiernos de los países donde extraen el petróleo sirven en muchas ocasiones para ocultar la dirección y el volumen de los ingresos derivados del petróleo, favoreciendo así la corrupción y limitando la rendición de cuentas, como en el caso de Angola. Organizaciones como Global Witness y Transparency International han acusado a las petroleras de reforzar la tendencia a la falta de transparencia al negarse a hacer públicos los datos de sus pagos a los gobiernos anfitriones contribuyendo a ocultar estos ingresos que no aparecen en los presupuestos oficiales de los Estados. Philip Swanson, op.cit, p. 200.

16. Mariano Aguirre y Elizabeth Rodríguez (2002), “Conflictos armados y tensiones ambientales” en *Globalización, crisis ambiental y educación*, María Novo (Ed.), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Colecc. Aulas de Verano, Madrid, p. 85.
17. Susan Willet, “Globalisation and insecurity”, *IDS Bulletin*, Vol. 32, N° 6, citado por Mariano Aguirre y Elizabeth Rodríguez en “Conflictos armados y tensiones ambientales”, *Ibíd*em, p. 84.
18. *Ibíd*em, p. 87.
19. Thoma E. Homer-Dixon, *op.cit.*, p. 47.
20. José Bengoa (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, p. 46.
21. Para un análisis sobre sobre estos casos ver Nieves Zúñiga García-Falces (2004), “Demanda social y oposición estatal por recursos nacionales. El caso de Bolivia”, *Anuario CIP 2004*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona, pp. 179-191; *Ecuador. Observatorio de Conflictos*, informe Serie Indigenismo, CIP, febrero 2002.
22. José Bengoa, *op.cit.*, p. 134-138.
23. La domesticación del salvaje Oeste” en: www.unesco.org/courier/2001_o7/sp/planet.htm
24. Sebastião Haji Manchineri, “La visión de COICA sobre áreas protegidas”, en : www.coica.org
25. En la Cumbre Preparatoria al Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica), del 8 al 17 de septiembre de 2003, los líderes indígenas presentes plantearon que “la sustitución de un territorio por otro no es admisible muchas veces en el caso de los pueblos indígenas, ya que la vinculación con el territorio va más allá del uso de sus recursos económicos y tiene profundos valores sociales, culturales y espirituales. El desalojo ha generado conflictos violentos en muchas zonas, con el resultado de graves violaciones de los derechos humanos”. Documento *Participación indígena en el Congreso Mundial de Parques*, Almáciga.
26. La continua pérdida de tierra de los maasai se vio reforzada por la creación de Parques Nacionales y Reservas de Fauna Salvaje. Los parques más importantes, como Amboseli y Masai Mara, se encuentran en territorio maasai. Sin embargo, la población maasai en el área, no se beneficia de ellos sino que por el contrario no les permiten tener el

ganado en su interior ni acceder a los recursos de agua, a menudo situados dentro de los parques. Ni siquiera se benefician económicamente ya que las entradas a los parques son recaudadas por el Estado. Isabell Kempf (2002), “El pueblo maasai en Kenia: de la riqueza a la marginalización”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, Invierno, N° 80, pp. 117-123.

27. En Mesoamérica las áreas protegidas coinciden con las zonas de mayor pobreza, según los indicadores oficiales de los países de la región.
28. Marcus Colchester (2001), “Este parque ya no es tuyo, es de todos...”, en: www.unesco.org/courier/2001-07/sp/planet.htm
29. *Ibidem*.
30. *Ibidem*.
31. Este cambio de actitud se refleja en la Resolución 1.53 del Congreso Mundial de la Naturaleza (Montreal, 1996).
32. Boletín de Watu Acción Indígena, mayo-agosto 2002, N° 2.
33. En 1990, por ejemplo, el WWF, el Congreso Mundial de la Conservación y la Comisión Mundial de Áreas Protegidas formularon políticas en las que se reforzaban los derechos de los indígenas y favorecía la gestión compartida de áreas protegidas mediante acuerdos negociados. En 1996, el WWF establece una declaración de principios para la cooperación con organizaciones indígenas para la conservación de la biodiversidad en sus tierras y territorios, y para promover el uso sustentable de los recursos naturales. En dicho documento, el WWF establece una relación directa entre la riqueza natural de los territorios indígenas y su forma de vida y en ese marco se asienta su cooperación. Subraya su convicción de que los pueblos indígenas son actores cruciales para la conservación de áreas naturales debido a la eficacia de sus sistemas de manejo de los recursos. Así mismo, admite la necesidad de reconocer los derechos indígenas a sus tierras y recursos y a participar en las decisiones en torno a estos. WWF, *Los pueblos indígenas y la conservación: Declaración de Principios del WWF*, 18 de octubre de 1996, en: <http://lucy.ukc.ac.uk/Rainforest/indigesp.html>
34. Declaración de Arusha, Arusha (Tanzania), 22 de agosto de 2003, firmada por los pueblos indígenas de Tanzania, Uganda, Kenia, Sudán, Botswana, Namibia y Etiopía.

35. Sebastião Haji Manchineri, “La visión de COICA sobre áreas protegidas”, op.cit.
36. Marcus Colchester (2002), “¿Parques de áreas silvestres o conservación comunitaria?”, *Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (WRM)*, Boletín N° 62, septiembre de 2002.
37. Extraído del informe de Ignacio Barrientos Pardo y Nieves Zúñiga García-Falces (2002), *Foro Social Mundial y pueblos indígenas: la cuestión del medio ambiente*, Informe realizado por encargo de InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) y COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica), Madrid, diciembre 2002.
38. Los derechos que reivindican los pueblos indígenas son: derecho a la autodeterminación y autonomía como pueblos; a la propiedad, control y manejo de sus territorios tradicionales, aguas y recursos naturales; al ejercicio del sistema jurídico propio y a ser representados por sus propias organizaciones; al libre consentimiento a las actividades de desarrollo en sus territorios; al reconocimiento de la propiedad intelectual colectiva y participación en los beneficios por el acceso al conocimiento tradicional; a planificar e implementar sus propios programas de desarrollo humano basado en sus sistemas económicos y de producción para asegurar el bienestar social, económico, cultural y ambiental de los pueblos indígenas. Declaración de Johannesburgo, 26 agosto-4 septiembre de 2002, Johannesburgo (Suráfrica). En: www.cima.org.ar/PUEBLOSINDIGENAS.htm
39. Declaración de los Pueblos Indígenas, Johannesburgo, 26 agosto – 4 septiembre de 2002.
40. Algunos ejemplos de ello son los conflictos generados a partir de la actividad de la compañía canadiense Gladis Gold Ltds en San Miguel Ixtahuacán, Guatemala (<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=16458>); en Panamá, donde el 70% de las concesiones mineras han sido otorgadas en tierras indígenas, afectando especialmente al pueblo Kula Yala (http://www.debtwatch.org/es/inicio/enprofunditat/plantilla_1.php?identif=421#nota); o los numerosos conflictos por la extracción del petróleo y los minerales en la Amazonía (ver www.survival.es; www.flacso.org.ec/docs/i21fontaine1.pdf; Mikel Berraondo (2006), “Derechos humanos y lucha ambiental de los

pueblos indígenas en Ecuador”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, verano 2006, N° 82, pp. 167-173). Sin negar la existencia de ciertas diferencias en el desarrollo y solución de los conflictos, aquí se señalan las características principales comunes a la gran mayoría de ellos.

41. La Alianza Internacional de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales propuso, en 1992, “la cancelación de todas las concesiones mineras en nuestros territorios sin el consentimiento de nuestras organizaciones representativas. Las políticas mineras deben dar la prioridad a garantizar la gestión racional y un equilibrio con el medio ambiente, y deben llevarse a cabo bajo nuestro control”. Así mismo, en 1996, en el marco de una Conferencia sobre Pueblos Indígenas (Declaración de Leticia sobre Manejo, Conservación y Desarrollo Sostenible de todo tipo de Bosques) se requirió la no realización de actividades en los territorios de los pueblos indígenas sin el consentimiento total e informado a través de sus organizaciones representantes, incluida la potestad de veto.
42. El World Resources Institute calcula que la minería y la explotación petrolífera amenazan el 38% de los bosques de fronteras. Según un cálculo realizado en 1996 el 90% de la producción de oro y alrededor del 60% de la de cobre en el 2020 procederán probablemente de territorios indígenas en todo el mundo.
43. El artículo 25 del Proyecto de Declaración indica que : “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras”.
44. El Proyecto de Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas continúa en discusión. Ver la evolución de las discusiones y las actualizaciones del mismo en: www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/groups/groups-02.htm
45. Kintto Lucas (2002), “Ecuador: indígenas burlados por compañías petroleras”, IPS, febrero.
46. Kintto Lucas, *Ibidem*. El proyecto consiste en anexar 656.521 hectáreas de las tierras de Altamachi Cotacajes, ricas en recursos minerales,

hidrocarburos y biodiversidad, al Corredor Biológico Vilcabamba-Amoró (área protegida de 30 millones de hectáreas que se extiende desde la Reserva Apurímac, en Perú, hasta el Parque Nacional Amoró en Bolivia). El proyecto ha sido elaborado por el Centro Integrado para la Defensa Ecológica (CIDEDER) y la Fundación Centro Técnico Forestal (CETEFOR), promovido por la WWF, financiado por USAID y autorizadas por la Prefectura, sin consultar previamente a las comunidades locales afectadas por las inmobilizaciones, reubicaciones y otras medidas que conlleva la creación de este Parque. Las comunidades critican las actividades de desarrollo que acompañan a estos proyectos (saneamiento de tierras, construcción pista aterrizaje...) por considerarlas demagógicas clientelares utilizadas para manipular a dirigentes y dividir a las comunidades. Señalan también la coincidencia de este tipo de proyectos con tintes “conservacionistas” en zonas ricas en recursos como el petróleo.

47. “Nueva ley destruirá áreas protegidas de Bolivia, en: rebelion.org
48. Centro de Pueblos Indígenas y Tribales, Observatorio de Asuntos Conflictivos, en: www.itpcentre.org
49. Tras varios años de oposición a la construcción de la Central Hidroeléctrica en el Alto Bío Bío por parte de Endesa cuya construcción obligaba al traslado de numerosas familias pehuenches, las cuatro últimas familias que se oponían han firmado. Con el convenio cada familia recibirá de parte de Endesa 200 millones de pesos y 77 hectáreas de terreno. *El Mercurio*, 16 de septiembre de 2003, en: www.emol.com/noticias/nacional
50. Se trata de una iniciativa regional dirigida a conservar la diversidad biológica y de ecosistemas de tal forma que se fomente el desarrollo social y económico sostenible.
51. Wilbert Villca López (2003), “Altamachi Cotacajes de Bolivia y la anexión a los corredores biológicos”, 7 de julio de 2003, en: www.rebelión.org
52. Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern (1999), *Bienes públicos mundiales. Cooperación internacional en el siglo XXI*, PNUD, Oxford University Press, Nueva York, Oxford.

RESUMEN

Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas

La competencia por los recursos naturales debido a su creciente escasez, junto a su deterioro y desigual distribución, constituyen algunas de las causas de los actuales conflictos. En América Latina, uno de los sectores de la población más afectados por el control de los recursos son los pueblos indígenas, en cuyas tierras, a menudo, se localizan importantes riquezas naturales. La coincidencia entre territorios indígenas y riqueza natural convierten a este sector de la población en víctima tanto de la competencia por el control de los recursos como de algunas medidas de protección medioambiental, dando lugar a frecuentes situaciones de conflicto.

A partir de una introducción sobre los conflictos por recursos en sus diferentes formas y de la relación que se establece entre recursos desarrollo y seguridad, este texto se centra en las situaciones de conflicto que afectan a los pueblos indígenas. Se abordan tanto los efectos del discurso conservacionista en la situación de los indígenas como las situaciones de conflicto originadas en el manejo y control de los recursos a través de diversos ejemplos y de un análisis crítico de los instrumentos que protegen los derechos de los pueblos indígenas en este sentido. Gobiernos, empresas multinacionales y comunidades indígenas constituyen los actores de unos conflictos que trascienden lo local tanto en los principios que los sustentan como en sus consecuencias materiales.

ABSTRACT

Civil Conflict over Natural Resources and Indigenous Peoples

The competition for natural resources due to their increasing shortage, deterioration and uneven distribution is one of the main roots of conflict. In Latin America, one of the sectors most adversely affected by the control over resources are the indigenous peoples, whose lands are often rich in natural resources. As a result of this, the indigenous population is the victim both of the competition for the control of resources and of certain environmental protection measures, giving rise to frequent conflict situations.

Following an introduction on the different types of conflict over resources and the relationship between resources, development and security, this paper focuses on the conflict situations affecting the indigenous peoples. This paper addresses both the effects of the conservationist discourse on the situation of the indigenous population and the conflict situations resulting from the management and control of resources by giving different examples and critically analyzing the instruments that protect the rights of the indigenous peoples in this sense. The governments, transnational companies and indigenous communities are the actors of conflicts that go beyond the local arena, both with respect to their underlying principles and their material consequences.

SUMÁRIO

Conflitos por recursos naturais e povos indígenas

A competição pelos recursos naturais devido à sua crescente escassez, somada à sua deterioração e distribuição desigual, constituem algumas das causas dos atuais conflitos. Na América Latina, um dos setores da população mais afetados pelo controle dos recursos são os povos indígenas, em cujas terras é comum encontrar riquezas naturais importantes. A coincidência entre territórios indígenas e riqueza natural transforma este setor da população em vítima tanto da competição pelo controle dos recursos como de algumas medidas de proteção ambiental, dando lugar a freqüentes situações de conflito.

Partindo de uma introdução sobre os conflitos por recursos em suas diferentes formas e da relação que se estabelece entre recursos, desenvolvimento e segurança, este texto põe em foco as situações de conflito que afetam os povos indígenas. São abordados tanto os efeitos do discurso conservacionista na situação dos indígenas como as situações de conflito originadas no manejo e controle dos recursos, através de diversos exemplos e de uma análise crítica dos instrumentos que protegem os direitos dos povos indígenas neste sentido. Governos, empresas multinacionais e comunidades indígenas constituem os atores de alguns conflitos que ultrapassam a dimensão local tanto nos princípios que os sustentam como em suas consequências materiais.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe

N° 5, Año 2006

Coordinadores:

Andrés Serbin y Pável Isa-Contreras

Publicado por: Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)



Introducción

Andrés Serbin

De Doha a Hong Kong: Una guía para principiantes a la Ronda del Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio

Pável Isa-Contreras

Dinámicas subregionales y actores externos del Gran Caribe

Los dilemas de la CARICOM ante el Mercado y la Economía Únicos

Laneydi Martínez Alfonso

El Caribe y los retos del siglo XXI

Tania García Lorenzo

La Comunidad del Caribe frente a los procesos del Alca y de la Unión Europea

Jessica Byron

El Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica: Una valoración crítica

Adalberto Ronda Varona

Entre América del Sur y la Comunidad Sudamericana de Naciones

EL MERCOSUR después de Mar del Plata y Hong Kong

Pablo Bustos

El impacto del Tratado de Libre Comercio (TCL) en la desigualdad y en los procesos de integración regional

Ariela Ruiz Caro

La construcción de regionalidad y ciudadanía en América del Sur en la coyuntura actual: ¿Hacia un nuevo imaginario social?

Andrés Serbin

Documentos

Declaración de Caracas: Otra integración es urgente, posible y necesaria

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



Regionalization of Governance in Mexico. Questioning Social Development and Democratic Shortfalls¹

Rosalba Icaza Garza²

Introduction³

During the 1990s, neoliberal regionalism became a developmentalist paradigm in Mexico across a sector of governing and economic elites as well as for some civil society actors. Nevertheless, this policy option failed to deliver the conditions for an equitable, participative and inclusive development, whereas its discursive tenets and institutional expressions contributed to impinge a substantive democratization of contemporary regional governance.

A longer version of this article is under review to be incorporated into a book to be published soon by The York University, Canada, on NAFTA, FTAA and civil society.

This paper has two objectives. On the one hand, it aims to display that neoliberal regional governance is just one of the possible ways through which regionalization processes can be politically addressed. This is a key discussion in the present conjuncture characterized by different regionalization processes/projects at hemispheric, regional, and sub-regional levels (e.g. FTAA, ALBAN, Mercosur). On the other hand, this paper seeks to open further lines of enquiry into feasible alternatives to neoliberal regionalism. This is done by critically addressing its shortfalls in Mexico as regards to democracy and social development; a relationship that has turned to be so “problematic” in recent times.

To address these issues the paper is divided in 3 sections. The first section introduces some working concepts and presents a brief examination of the discursive grounds of neoliberal regionalism as a dominant paradigm in regional governance. The second section analyses the institutional dimension of regional governance exploring how the discursive frameworks of neoliberal regionalism are expressed in formal governance structures. This is done by exploring the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the Economic Partnership, Political Coordination and Commercial Agreement signed between the European Union and Mexico (EU-MEX Agreement).⁴ Finally, some of the socio-economic and policy implications associated to the discursive and institutional frameworks of neoliberal regionalism are explored in the third section.

Neoliberal Discourses, Regionalization and Regionalism

Certainly, there are substantive differences among ‘neoliberal discourses’, for example, Mexican neoliberal discourses have been characterised as ‘orthodox’ in relation to macroeconomic management and shaped by one-single party style politics (Middlebrook and Zepeda, 2003). However, in general these discourses inform policy options that seek to enhance and protect the interests of capital and/or private initiative as the driven forces of economic growth.

Neoliberal discourses on regionalization assume above all else, the centrality of the market and their actors as the mechanisms for achieving further (economic) integration, convergence and cooperation and ultimately development among the members of a regional

unit or between the participants of a regional transaction. From this perspective, trade liberalisation is necessary as it promotes export and reduces tariffs on imports creating more international competition and the possibility of one harmoniously integrated world-economy. Accordingly, the state plays an oversee role; although more concretely in the case of Mexico, its institutions played enforcement functions in the process of liberalising the economy. We will come back to this issue later. Before, however, we briefly introduce key concepts for our discussion.

In this paper, the concept of regionalization makes reference to a process in which regions as physical realities are made and re-made whereas regionalism is understood as a set of policies and frameworks that have been undertaken to participate in the governance of regionalization (Scholte 2004: 28, Grugel and Hout 1999: 9-11). Regionalization processes have been extensively explained as essentially 'economic', as led by a production rationale. However, alternative views on regionalization as *political economic processes*, understand that these not only are interrelated to material forces, but also to patterns of ideas and institutional frameworks reproduced and modified by the interventions of different sorts of agents (Hettne and Söderbaum, 2000:457-9).

From this perspective regionalization processes denote *de facto* trends of economic, political, social, and/or cultural integration, complementarity or cooperation among different units, which can be countries, sub-regions or communities. Nevertheless, these trends are not understood as given or fixed and can or cannot lead to the formalization of regional governance arrangements (such as NAFTA or the EU-MEX Agreement) (Hettne and Söderbaum, 2000). Furthermore, it has been noticed that contemporary processes of regionalization have encouraged the proliferation of suprasate laws, institutions and practices that in some cases have a notable degree of autonomy from the states. For example, this has been the case of certain trade dispute resolutions that empower regional private arbitrators in panels that are not public/open (Rosero, 2002 ; Scholte, 2004:27 ; Wise and Gallagher, 2006). Having Mexico as a case study, this paper highlights in the following sections some implications that derive from this sort of 'autonomy', in particular for the full realization of equitable and sustainable social development agendas and for democracy at different policy levels (e.g. local, national, regional, etc.).

As for regionalism, it has been observed that in the early 1990s open regionalism had ‘underwritten a liberal political economy perspective’ that was basically related to economic efficiency and competitiveness issues (Breslin and Higgott, 2000 ; Grugel and Hout, 1999: 9-10; Mittelman, 2000: 126-7). In contrast to ‘close’ regionalism of the 1960s-1970s, ‘open’ made reference to ‘inclusion’ that in policy terms meant non-discriminatory measures and low entry barriers. Accordingly, many governments in the region, together with the Economic Commission for Latin America (ECLAC) and the Inter-American Development Bank (IADB) endorsed the non-discriminatory nature of open regionalism frameworks, and eventually their compatibility with the multilateral goals of the World Trade Organization (WTO) (Belanger and Mace, 1999:18-35). In view of that, it was expected that this policy option would be welfare maximizing for the entire international economy because trade and investment distortions and discriminatory policies would be avoided. As a result, in numerous developing countries was common the enactment of unilateral trade liberalisation laws and the flexibilization of national regulations on foreign investment as examples of non-discriminatory policies.

In the case of LAC, open regionalism’ promoters believed that countries would enhance their position in the world economy and reduce their vulnerability and external dependence to foreign capital because this policy option was about selective integration and trade liberalisation according to national interests. However, this was not entirely true for Mexico. For example, due to import liberalisation was not gradual and selective enough to enable Mexican enterprises to build up production capabilities and compete, in the mid-term this has reinforced foreign companies’ position in domestic markets (Dussel Peters, 2003: 48-56).

Furthermore, open regionalism discourses and policy frameworks in Mexico were in many instances undertaken by governing and economic elites only when these complemented and contributed to advance and consolidate domestic neoliberal reforms. For example, it has been argued that NAFTA worked to *lock in* neoliberal reforms in Mexico (Lustig, 1998 ; Wise, 1998). According to this last point, in Mexico open regionalism not only was heavily informed by neoliberal policy frameworks, but certainly dependent on the application of the later

(Icaza Garza, 2004). For this and other reasons that are explained in what follows, Mexican ‘open’ regionalist policies are better understood as expressions of neoliberal regional governance.

For some commentators, neoliberal regionalism contains elements of ‘open regionalism’ in the sense that it is not about shrinking from external competition, but about ‘catching up’ with processes of regionalization through trade and investment liberalisation too (Hettne, 1993 ; Mittelman, 2000). Nevertheless, in neoliberal regionalism frameworks, it is free trade what turns national markets into an economic unit and as such, this policy option basically encourages the free operation of rule-based markets. The rationale behind neoliberal regionalism is that a fully integrated global market renders more benefits than a ‘middle step’ regional liberalisation/integration.

However, contrary to open regionalism frameworks’ objectives – particularly those advocated in the 1990s by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) – neoliberal regionalism tends to subordinate certain economic sectors/activities and sometimes national economies to the requirements of global markets, undermining in many cases, local/domestic productive chains (Mittelman, 2000:112). This has been the case of *maquiladoras* (in-bond processing plants) in Mexico. In 2001 almost 100 per cent of them were handled by foreign private firms established in Mexico and the spill over effect of such operations on the broader economy was very limited because, among other reasons, just ‘a narrow range of processing or assembly operations benefited the labour market’ (e.g. local suppliers) (Polansky, 2003:16). For example, in 2002 almost the 97 per cent of the components in this sector were imported and only 3 per cent were produced locally (Dussel Peters, 2003: 48-56).

As a result, *maquilas* in Mexico have performed to an important extent as huge assembly lines disconnected from national productive chains but highly dependent to the requirements of US market and the associated competition to increase their market share with other low-income countries such as China (Buckman, 2005).

This has brought important socio-economic effects such as the increasing inequality between those regions and localities in where maquilas have settled down and those in where other activities constitute the

main source of income (e.g. peasantry, Migrants remittances) (Arroyo Picard, 2000). Maquilas are also located in export processing zones (EPZ) and these regions sharply contrast in terms of FDI, employment and wages to other regions and sub-regions. According to official numbers, in 1999, real wages in maquila sector rose by 3 per cent compared to only 1.8 per cent in the non-maquila sector (Secretaría de Economía 1999).⁵

An associate effect of the demand-side underpinning of neoliberal regionalist projects implemented by the last three governments in Mexico has in the meantime weakened the state's capacities to exert full control on trade and investment operations with important implications for social development. However, a caveat is important here, because in many developing countries this weakening has not been an 'imposition' but a decision of national governing and commercial elites.

In fact, neoliberal regionalism and its associated outcomes are the result of policy decisions undertaken in numerous cases thanks to the prevailing characteristics of the Mexican political regime. To be more precise, the particularities of Mexican authoritarianism characterised by an overwhelming concentration of power on the Federal Executive who *de facto* controlled the institutions of the state in the long term undermined a truly democratic environment and the consolidation of the rule of law. Furthermore, in the ascendance of neoliberal regionalism as a dominant policy framework to catch up with processes of regionalization, the installation of a 'formal' (limited) democracy in Mexico was also crucial as we observe later in this paper.

Neoliberal Restructuring and Regionalization

Analyses on neoliberalism in LAC and Mexico often explain its ascendance as a dominant policy paradigm according to either structural/historical factors or to actors' initiatives. Nevertheless, in this paper we advanced an approach that interweaves both levels of analysis and incorporates global, regional and national conjunctures. Accordingly, neoliberal reforms in Mexico of the late 1980s are understood as been implemented as a strategy to manage domestic macroeconomic instability. In particular, the package of reforms comprehended fiscal management, privatisation of state assets, trade, and financial liberali-

sation. These reforms meant the abandonment of import substitution (IS) and domestic industrialisation (1940-1980) and a shift towards an export-oriented strategy in which private capital became the driven force. Meanwhile, trade liberalisation, state's assets privatisation and financial deregulation policies were seen as central steps to achieving economic growth, attracting fresh capital and financing national development.

At regional level, in Latin America the oil crisis (1973-1974) followed by the lost decade of the 1980s had undermined the state's developmentalist capacity and hence, its political legitimacy. For some commentators, this 'paved the way' for the ascendance of neoliberal orthodoxy among decision-makers in the region (Gwynne and Kay, 2000). Two other factors also contributed in the legitimisation and subsequent implementation of neoliberal restructuring agendas: a) the emergence of regional blocs in Western Europe and East Asia; and b) the decrease of US' world competitive rate that incited private capital to move towards LAC countries.

As for the agents, important changes in values and perceptions among Latin American economic and governing elites, mainly their views on the US and on liberal democracy, were crucial for the ascendance neoliberalism too. In particular, the role played by a powerful and influential technocratic elite in Mexico, as in other LAC countries (US educated officials with degrees in economics), was crucial for the installation of a neoliberal orthodoxy and its strong deregulation agenda. This is the conjuncture that has been identified as 'convergence' between economic and political elites in LAC towards market economy principles and liberal democracy. For some, this 'convergence' was manifested in the so-called Washington Consensus and the *TINA* rhetoric (There Is No Alternative) (Centeno and Silva, 1998:1-13 ; Gwynne and Kay, 2000).

Nevertheless, the mid-1990s financial crises in LAC together with the failure of the Structural Adjustment Programs (SAPs) not only pushed forward a reformulation of the Washington Consensus but also the reassertion of alternative views on development opposing the *TINA* rhetoric. One commentator has accurately expressed that the 'Washington Consensus' became nothing more than another 'agenda' in those years (Gore, 2000). For example, the so-called post-Washington

Consensus promoted by UNDP, ECLAC's and UNCTAD attempted to re-position a neo-structuralist view on development and to challenge narrow economic interpretations on regional integration. Parallel to this, the TINA rhetoric started to be challenged –with certain degree of success- by the slogan “Another World is Possible” promoted by ATTAC and other members of the global justice movement (Birchfield and Freyberg-Inan, 2004 ; Buckman, 2005).

In Mexico, a reformulation of the Washington Consensus agenda was endorsed by those sectors in governing, economic elites and civil society that sought “a reform of the reforms”. These second generation of reforms included, among other things: an efficient, transparent and accountable oversee role of the state as regards to market operations and the involvement of private agents in the allocation of public goods and poverty alleviation. As for regionalization, official discourses in Mexico displayed a gradual shift from a narrow economic interpretation towards the inclusion of some redistributive notions. For example, Vicente Fox's administration early promotion of the North American Community proposal and the sub-regional cooperation scheme ‘Plan Puebla Panama’ integrated poverty alleviation issues, EU-style cohesion funds for the development of depressed sub-regions and acknowledged the relevance of civil society-business-government ‘partnerships’.

As for democratization in Mexico, it has been argued that governing elites addressed the nexus ‘free markets + democracy’ in the early beginning of the neoliberal reforms by prioritising economic liberalisation under the assumption that economic freedom would ultimately drive political liberalization. This prioritisation of economic reforms had the effect of postponing a formal transition to democracy until 1997, when the official party *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) lost the majority of seats in the National Congress for the first time in 71 years (Dresser, 1998). For the purposes of this paper's argument, it is crucial to highlight that this prioritisation was also a key factor for the consolidation of neoliberal regionalism as a dominant policy option to participate from regionalization and eventually for the emergence of oppositional and self-protective responses in the country, such as those coming from sectors of civil society critical to trade opening as an undemocratic imposition from above (Icaza Garza, 2004).

Institutions of Neoliberal Regionalism in Mexico

At the beginning of the 1990s, the strategies of neoliberal elites within the Mexican government to diversify the destiny of national exports included exploring possible cooperation schemes with EU country members and with Japan. The failure of these options meant taking a 'logic next step', which could secure the already ongoing economic neoliberal restructuring. This option was to sign a free trade agreement (FTA) with the country's major recipient of Mexican exports: the US (Lustig, 1998 ; Otero, 1996). The negotiations of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) officially started in 1991 and the agreement came into effect on January 1st 1994.

For official representatives in Mexico keen to trade opening, NAFTA was the vehicle towards the first world as this agreement would supposedly create more and better jobs, increase salaries, reduce migration to the US and promote the modernisation of the economy, in particular the agricultural sector. NAFTA supporters in and outside Mexico argued that all of this could be possible because the agreement would give Mexican exports preferential access to the world's largest economy. Pro NAFTA sectors also asserted that by institutionalising a *de facto* economic integration between Mexico and the US, net benefits such as FDI would *spill over* the less developed partners: Mexico, in first place, and then Canada. Moreover, NAFTA would promote scale economies in Mexico and patterns of trade specialisation that would increase the country's international competitiveness rate and bring about economic growth and eventually contribute to reduce poverty (Council-of-the-Americas, 2001).

From a regional perspective, NAFTA has been considered as part of the structural reforms which had been introduced by international financial institution in Latin America since 1982, and the first step of a US hemispheric project for the region: the Free trade Area for the Americas (FTAA). According to a document produced by the Council of the Americas on the FTAA, this hemispheric agreement shall be built upon NAFTA's success: 'the continually-increasing benefits of NAFTA to the U.S. economy demonstrate the wisdom of proceeding along a similar path with other FTAA countries. U.S. trade with NAFTA partners is growing more strongly than trade with the rest of the world' (Council-of-the-Americas, 2001).

More specifically, NAFTA does not establish a common external tariff, but works through complex rules of origin. In contrast to a Common Market, NAFTA excludes the free transit of people but allows that of goods, services and capital. NAFTA is not simply a free trade agreement as it covered investment rules, the liberalisation of the service sector, intellectual property rights, and establishes dispute settlement procedures and parallel agreements on labour and environment. Moreover, this agreement includes rules on the entire agricultural sector, which no developed country has ever completely liberalised. At the moment of its negotiation (1991-1993), NAFTA went far beyond the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and when it came into effect, it already included provisions on many issues that started to be discussed within the WTO until 1996.⁶

As for NAFTA 'institutions', this agreement comprises a variety of complex decisional and enforcement structures such as the *Free Trade Commission* in which each national Ministry of Trade is represented. This Commission supervises the ad hoc Working Groups and Committees. As for day-to-day activities, these are conducted by NAFTA Coordinators: three senior trade department officials designated by each country (Canadian-Trade-Ministry, 2004).

Recently, some commentators have noticed that NAFTA has pushed forward a regional 'convergence' in some issue-areas between Canada, Mexico and the US government's agendas, for example in security, energy and migration issues (Bailey, 2000:21-27). As for Mexico, NAFTA has also become a frame of reference, a 'ceiling' applied by the Mexican authorities in all subsequent bilateral or multilateral negotiations on trade and investment. For example, in 1998 the governments of Mexico and Nicaragua signed an FTA that followed the same structure, chapters and proposals of NAFTA, including the lack of mechanisms to counterbalance the differences between countries and/or national industries. This is why in Latin America, NAFTA has contributed to 'locking-in' wider liberalisation' as a policy option for development (Grugel and Payne, 2000:201). This has also been named the 'NAFTA parity', which has been extended towards regional and transatlantic arenas, such as in the case of the EU-MEX Agreement.

NAFTA has often been assessed as having the EU model as a point of reference, and hence it is characterised as a negative form of integra-

tion: 'instead of focusing on what can be done the orientation is towards what should be avoided' (Cooper, 2004: 68). Due to the fact that this agreement excludes the formation of suprastate political institutions it has been seen as a 'superficial institutionalisation of a solid base of trade and investment flows' that preceded it (Bailey, 2000: 21-7; Cooper, 2004: 67-9). It is noteworthy that a common assumption in these analyses is that suprastate institutions are 'positive' and 'more democratic'. However, this assumption is not necessarily true as our following analysis on the EU-MEX Agreement displays.

The Economic Partnership, Political Coordination and Commercial Agreement (EU-MEX Agreement) was signed on December 8th 1997 and came into force on October 1st 2000. This agreement updated and expanded the framework for EU-Mexico bilateral relationship (a transatlantic one) in terms of political and economic cooperation. Formal talks regarding the EU-MEX Agreement had previously started in 1995 and together with subsequent negotiations (1997-2000) constituted an important precedent for the overall redefinition of EU policy towards Latin America: the so-called *new strategic partnership*. This partnership was agreed during the Rio de Janeiro's Summit in 1999 and has been updated in the subsequent ministerial Summits (Madrid in 2002 and Guadalajara in 2004) having as core principles: 'the introduction of a differentiated approach that adapts bi-regional cooperation with better-off countries in LAC through the promotion of activities of mutual interests and through freer reciprocal trade' (IADB, 2004b: 36).⁷ Accordingly, in commercial terms EU cooperation policy towards Mexico shifted from a Most Favoured Nation treatment (MFN) to a reciprocity status.

As for Mexico, it has been noticed that neoliberal elites in government considered the possibility of an agreement with the EU as an opportunity to reduce conditions of vulnerability. In other words, this agreement was negotiated as a step towards diversifying Mexico's foreign trade and foreign policy, of which the US had remained as the main focus and central priority (Szymanski, 2002: 14-6). As for the EU, the implementation of NAFTA and the possible creation of the FTAA were two factors that activated the interest in negotiating a transatlantic free trade zone with Mexico as a means of consolidating the presence of European companies in the country and hence, in the North American

market. This response from EU authorities has been characterised as 'reactive regionalism' to NAFTA (IADB, 2004a: 36-7).

Officially, the EU-MEX Agreement as a third generation agreement is 'part of a comprehensive approach' dealing with sustainable development, macroeconomic stability, poverty alleviation and the consolidation of democracy and good governance (IADB, 2004a:36-7). In concrete terms, for example, as regards to budget allocations in 2001, economic cooperation (the promotion of a Free Trade Agreement) received 35 per cent of the total EU budget for relationships with Mexico. Meanwhile social and development related issues and the consolidation of the rule of law in the country received 30 and 10 per cent respectively (European-Commission, 2001a:23-6).

Notwithstanding this interest on democracy and political cooperation, the unusual process of negotiation that the EU-MEX Agreement followed (1997-2000) clearly illustrates that the interests of both parties were very much focused on trade and investment liberalisation. The EU Commission and the Mexican government conducted a '*parallel negotiation*' contrary to the EU Commission 'standard' negotiations with third parties. Instead of discussing aspects of *political cooperation and development conditions first*, and then a gradual and reciprocal *trade liberalisation*, these three aspects – political cooperation, development and trade liberalisation - were negotiated at the *same time* (Szymanski, 2002:25-34).⁸

Officially, the benefits for Mexico would be that trade relations with Europe would be based upon stability and predictability replacing unilateral and temporary preferences with reciprocally binding rules by establishing dispute settlement mechanisms (IADB, 2004a: 39-41). However, as one commentator adequately asserts in relation to bilateral trade among unequal partners as the US and Mexico: 'securing expanded and stable forms of preferential access is the *carrot* that attracts countries to bilateral trade' (Shadlen, 2003: 15). Moreover, trade liberalisation was in official discourses a synonym for increasing competitiveness for local firms thanks to inflows of capital from Europe. Nevertheless, the arrival of European-based capital also had negative socio-economic effects for Mexican economy as is discussed ahead.

The implementation of the EU-MEX Agreement in 2000 was followed by a free trade agreement for goods (2000) and services and investment (2001). This FTA was called by the EU Commissioner of Trade, Pascal Lamy, “the first, the fastest, the best” because: it was the first ever transatlantic FTA signed by the EU, the fastest because it was negotiated in only a year (1998-1999), and the best because at the time it was the most comprehensive in terms of coverage that the EU had ever concluded including trade but also industrial cooperation and the promotion of investment (Lamy, 2002).

As for the other two aspects of the EU-MEX Agreement (political coordination and cooperation), as a ‘third generation’ agreement it also includes a democratic clause that compels the members to respect and follow the provision of the UN Chart on Human Rights. More specifically, the EU-MEX Agreement includes a chapter on cooperation that has as main objectives the development of civil society, the strengthening of institutions and the rule of law and the promotion of human rights and democratic principles in Mexico.

As for the enforcement of the EU-MEX Agreement, officially its three components (trade, political cooperation and political coordination) are implemented through meetings at Ministerial, high civil servant and experts’ levels. However, after six years any mechanism has been created for the effective enforcement of the democratic clause. One source explains that the prevailing view among Mexican negotiators was that ‘one thing was *trade* and other thing was *politics*’ and that the democratic clause was a direct violation to Mexican sovereignty.⁹ Therefore, to some extent it could be argued that the position of Mexican government representatives as regards to the application of the democratic clause could have contributed to the lack of interest in creating specific institutions or mechanisms for its enforcement.

Social Development and Neoliberal Regionalism: Who has benefited?

Neoliberal regionalism, as part of the official strategy on development in Mexico has had mixed results. In particular, both NAFTA and the EU-MEX Agreement as expressions of neoliberal regional governance

have impacted on the making of social policy with important implications for social redistribution and social provision at national and sub-regional levels. These regional governance arrangements have maximised welfare but for small sectors of society in and outside Mexico, posing important challenges for an equitable, sustainable and participative development (social development). These agreements have not meant better socio-economic conditions or more efficient institutions dealing with income inequality or any other core social problem in the country. On the contrary, in the distribution of benefits associated with the implementation of these regional governance frameworks there have been some winners and many losers, challenging in this form the bases for a social development.

Of course that income inequality in Mexico is a huge structural problem that preceded these two regional governance arrangements. Nevertheless, their implementation as part of the export-oriented model of development is associated with the worsening of income distribution in Mexico. For example, income inequality has followed sub-regional dimensions in Mexico: those regions in the North and the Centre of the country connected to maquiladora production and with access to credits (e.g. agribusiness) are better off than those in the South that remain disconnected (Dussel Peters, 2003: 266-71; Morales, 1999).

Critical assessments on NAFTA have noticed that this agreement has not meant more and better jobs, neither has it helped to cut down the flow of Mexican migration to the US nor promoted a modern, export-orientated agricultural sector in Mexico. These were three of its main objectives. For example, since 1994 when NAFTA started officially, 550,000 new jobs were created in the manufacturing sector (mainly maquiladoras) and more or less the same number in the service sector (although these were precarious and underpaid jobs) (Buckman, 2005: 126). However, these gains have been offset by the loss of 100,000 jobs in the non-exports manufacturing sector and by 1.3 million jobs lost in the agricultural sector. The latter result has been associated to the flow of cheap subsidised US farm products that flooded Mexican markets (AudleyPapademetriouPolaski and Vaughan, 2003:3-6 ; Polansky, 2003: 17-20).

Moreover, in relation to Mexico's overall trade performance, one source documents that although the country converted a net trade deficit with

the US before NAFTA into a net surplus, this masks three realities: a) that this positive result was probably not due to NAFTA but to the 1994-1995 currency crisis, b) a growing net deficit in agricultural trade with the US; and b) the export manufacturing is focused on low-skill assembly line manufactures (*maquila*) that as we have mentioned, contained low levels of domestic added value (Buckman, 2005:126).

On the whole, the total volume of Mexican exports has increased since trade liberalisation policies were implemented has not been meant better social wealth conditions: in 1999, almost 41 million of Mexican were poor, at the beginning of trade liberalisation reforms 15 per cent of Mexicans lived in extreme poverty but by 2002 this percentage increased to 28 (Rozo Bernal, 2002:21-4). In sum, as one commentator notices: 'far from reducing Mexican inequality, NAFTA contributed to increase it to high levels, thereby undoing many of the gains of previous decades' (Buckman, 2005:126).

As for FDI flows, despite UNCTAD warnings on the elimination of all existing capital controls as part of any free-trade agreement, the Mexican government signed a Reciprocal Investment Promotion and Protection Agreement (IPPAs) with every EU member country. The IPPAs were enacted aiming at increasing productive capital inflows to Mexico through financial deregulation. In 2003, three years after the implementation of the agreement, flows of FDI coming from Europe have basically contributed to increasing sub-regional disparity. For example, 78.7 per cent was concentrated in urban centres such as: Mexico City, Nuevo Leon and the State of Mexico) (Rozo Bernal, 2002:77-9).

In addition to this, the emergence and subsequent consolidation of a *Nafta parity* as a frame of reference for different sorts of transactions between Mexico and the EU and Mexico and other countries in LAC has established a precedent for North/South relations regarding regionalization. More specifically, NAFTA was the first FTA signed between such unequal partners on the basis of national treatment status. In Mexico, the shift of a Most Favoured Nation (MFN) status towards that of national treatment occurred in the absence of comprehensive adjustment programmes promoted by the government that could have helped to deal with the associated negative consequences of this change. Therefore, sector-specific industrial policies were simply

abandoned in favour of sector-neutral policies under the assumption that disparities in levels of development would be overcome by giving to the less developed counterpart's gradual tariff reduction schedules. For example, according to the EU mandate, the FTA signed with Mexico was negotiated by taking into account development asymmetries. This meant that Mexican producers have enjoyed a preferential timing in trade liberalisation. Accordingly, Mexican fisheries imports from the EU will be totally free of quotas and tariffs by 2010. As for industrial goods' quotas and tariffs, these were reduced by 47 per cent in 2000 and up to a 5 per cent in 2003. By 2007 these imports will be 100% free (IADB, 2004a). In short, negotiations of the EU-MEX Agreement guaranteed *NAFTA parity in real time* to European products in Mexico. In other words, some European goods would have free access to the Mexican market at the same time that US and Canadian products (2007). This of course has occurred independently of the requirements of the sectors and producers affected. From the perspective of the Mexican government negotiators of the EU-MEX Agreement, trade was too insignificant to cause huge distortions to non-competitive Mexican producers (Szymanski, 2002).

Why neoliberal regionalism undermines democracy in regional governance?

NAFTA and the EU-MEX Agreement undermine the full realisation of a substantive democratization of regional governance because, on the one hand, their institutional arrangements and discursive underpinnings have precarious democratic credentials; and on the other hand, these agreements have had the effect of undermining popular control and equality in policy making rather than increasing it.

At the level of the institutions as decision-making and procedural governance complex, NAFTA and the EU-MEX Agreement undermine a full realisation of democracy in various ways. For example, it has been extensively documented how the negotiations of NAFTA and EU-MEX Agreement were in the hands of governmental officials and conducted outside of wider public scrutiny. On the whole, these proposals never left official circles (Executive and Legislative Branches) and have continued to be out of a truly public debate and sight.

Moreover, the institutions created for the enforcement of NAFTA and the EU-MEX Agreement have largely remained out of wider and effective public scrutiny. For example, the major decision-making 'body' in NAFTA is the Free Trade Commission, that does not has a fixed timetable for meetings and most of the time these are held on an irregular basis (Canadian-Trade-Ministry, 2004). Moreover, the real 'decision-takers' of NAFTA are the ad hoc Committees and Working Groups whose procedures are far away from being transparent, to the extent that one of the priorities of the Canadian government in 2004 was that of enhancing the transparency, accountability and effectiveness of these bodies.

On the whole, NAFTA mechanisms for dispute resolutions are also far from being democratic too. More specifically, NAFTA investment provisions have established a de facto power of private actors on the development of administrative law in non-public (non open) tribunals. NAFTA dispute resolutions frameworks empower private arbitrators under Chapter 11 regulations, which are the mechanisms responsible for sanctioning a state in question in a process that is not public (Barenberg and Evans, 2003:16 ; Rosero, 2002:1). Moreover, NAFTA as 'a WTO plus' agreement, 'calls for unrestricted rights of repatriation of investment capital, payments, profits, and royalties, along with a guarantee of "fair" compensation for expropriation (Shadlen, 2003). It is noteworthy that, at the same time that Chapter 11 gives authority to private arbitrator panels, none of the resolutions of the institutions created to address environmental and labour concerns are binding.

As for the EU-MEX Agreement, it has been noticed that at procedural level important democratic shortfalls surrounded the creation of the Joint Council as the body with authority to complete free trade negotiations. More specifically, the creation of this body was possible due to the enactment of an 'Interim Agreement' signed in parallel with the EU-MEX Agreement. The Interim Agreement was the mechanism that gave a 'fast track' negotiation power to the EU Commission because it was focused on goods trade, which is a common policy and hence, it was competence of the European Commission Therefore, while the EU-MEX Agreement went through the whole process of ratification by parliaments of all EU member states', the Interim Agreement did not pass through this process (Szymanski, 2002:1623).

Moreover, it has been argued that the Joint Council is in contradiction with the Mexican Constitution as it remains under the competence of the Executive branch of both parties: in Mexico, the President; and in the EU, the Commission. Nevertheless, according to Mexico's National Constitution of 1917, the legislative branch (i.e. the Senators Chamber) should ratify the Executive decisions on foreign policy. This entails that the decisions of the EU-MEX Council should have had to pass through the legislative in Mexico. This issue was raised in the report presented to the European Parliament by MEP Caroline Lucas on January 2001 as speaker of the Commission on Industry, Foreign Trade, Research and Energy, but until now the Joint Council resolutions have not been ratified by the Mexican Senate (Lucas, 2001).

In addition, the EU-MEX Agreement contravened the EU general mandate in relation to the negotiation of FTAs with third parties. More specifically, this agreement was signed and ratified without undertaking a sustainability assessment on the implications of a FTA for the weaker counterpart (Mexico). In the First Forum 'European Union-Mexico Civil Society Dialogue' held in Brussels 2002 a representative of the EU Commission ratified that sustainability impact assessments are supposed to be carried out prior to the negotiation of an agreement, but that the directive for its realisation in the case of the EU-MEX Agreement was not issued until after negotiations had commenced with Mexico, and therefore in this case these assessments had not yet been carried out. Nevertheless, in the same event one participant explained that the European Commission carried out certain assessments but that there had been no access to them arguing that these were conducted by private think tanks (Ciudadanos and CIFCA, 2002).

As for the Mexican state's institutions, a long-term process of democratisation and the subsequent instalment of an formal (limited) democracy have had implications on the Mexican state and hence, on the development and consolidation of NAFTA and the EU-MEX Agreement. For example, some wondered if Mexico's authoritarian regime had the moral or political right to negotiate a free trade deal with two democracies when NAFTA negotiations started in 1991 (Aguilar Zinser, 1994:205-7). Nevertheless, with the arrival of a formal democracy since 1997 and defeat of the PRI in the Presidential elections of 2000, the EU Commission was one of the suprastate bodies that praised the de-

mocratic credentials of the Mexican state, despite worldwide critiques of the regime's negative record of human rights violations.

In the case of NAFTA's ratification and its accompanying reforms, it has been emphasised that both were approved by a Congress dominated by the Executive Power and amidst a lack of public information. For example, in 1991 representatives of the leftist Partido de la Revolución Democrática (PRD) requested information from the Executive on the progress of the negotiations without any results (Interview 3).¹⁰ In fact, this political party obtained the official text of NAFTA negotiations until March 1992 through its allies within civil society groups that were opposed to free trade (Interview 5).

A one-party-dominant system has entailed that state authorities in Mexico at federal, municipal and local levels together with the legislative branch and the judiciary system, largely remain out of public sight, not only with regards to free trade and the processes of regional integration but also in relation to any other public concern. In Mexico, there is a lack of accountability mechanisms to hold state authorities publicly answerable for their actions. This is particularly true in relation to foreign affairs and foreign trade policy.

For example, it was not until 1995 that the Ministry of Foreign Affairs established a liaison office for civil society groups under international pressure on the Chiapas conflict. In 2002, a Social Organisations Liaison Unit was created under the competence of the Foreign Affairs Ministry to address civil society groups' demands in relation to the WTO Ministerial Meeting held in the city of Cancun and later on in relation to the Summit on Financing for Development in Monterrey. So far this office - that until 2004 had three people as permanent staff and no formal criteria to define what they meant by civil society organization- is the main body at federal level responsible for dealing with issues of civil society and Mexico's foreign trade relations (Interview 2).

Nevertheless, the end of the PRI majority in the National Congress in 1997 opened up some spaces to opposition parties, which demanded more transparency as regards to foreign policy. For example, during the negotiations with the EU, deputies and senators from the PRD held informative sessions to discuss the possible effects of the agreement (Interview 3).

Moreover, as part of the process of formal democratisation in Mexico, local and federal courts previously controlled by the Federal Executive and the PRI, have started to handle issues related to the enforcement of NAFTA and the EU-MEX Agreement. For example, in 2004 the Federal Court of Justice in Mexico (SCJN) emitted an unprecedented legal resolution in favour of local authorities regarding NAFTA's international disputes regime. The Court established that the federal government has no attributions to compromise local resources for the payment of obligations deriving from NAFTA international panels resolutions (Jornada, 2004).

To a large extent, the previously mentioned democratic deficits are much grounded in how democracy is discursively addressed. Like in other regional and global institutions of neoliberal governance, in NAFTA and in the EU-MEX Agreement official discourses prevail a procedural understanding of democracy which for example, reduces it to a set of institutions and procedures to guarantee effective representation. Moreover, when democracy is discursively linked to the process of building up citizenship through consultations and 'ownership', non-particular mechanisms are created to promote this.

Due to an ongoing transition towards a formal democracy in Mexico, a discourse on democracy as the procurement of fair and clean elections has prevailed for a long time within Mexican state institutions. More recently, democracy has been understood as the promotion of the rule of law, the effective separation of republican powers and the accountability of governing authorities. Meanwhile, its practice is understood as a competence of governing elites. When the state institutions address democracy as linked to the building up of citizenship and enhancing popular control, concrete mechanisms and public policies created to achieve this rarely prospered.

An example that clearly illustrates this prevailing notion of democracy explained above is how civil society's involvement in the governance of regionalization has been addressed. In NAFTA and the EU-MEX Agreement as well as in numerous institutions of the state in Mexico, 'civil society' is most commonly understood as NGOs, business organisations, academics and sometimes labour unions. From this perspective, NAFTA and the EU-MEX Agreement official documents acknowledge the importance of 'engaging' civil society stakeholders in

processes of integration. In theory, the involvement of civil society is seen as necessary to discuss the preparation and operation of policies and projects. However, the involvement of some civil society actors has occurred to the detriment others. In short, in these regional governance arrangements the participation of business associations, think tanks, Ngos and private foundations is more frequent. For example, in NAFTA's Environmental Cooperation Commission (ECC), there is a Public Joint Consultative Committee integrated by non-governmental counsellors.¹¹

Moreover, the involvement of civil society groups has been focused on social and cooperation aspects and on procedural aspects rather than on substantive tasks. For example, technical and economic matters remain in the hands of close governmental circles: the Working Groups in NAFTA and the Joint Council in the EU-MEX Agreement.

More specifically, in the 'White Paper on Governance' and in the report 'The Commission and NGOs: Building Stronger Partnerships' was stressed the importance of consultation with civil society organisations at all stages of policy development (European-Commission, 1999; European-Commission, 2001b). Accordingly, the EU Commission report 'Country Strategy Paper: Mexico (2002-2006)' called for the involvement of civil society organisations in the implementation of social-related cooperation and political cooperation aspects within the EU- MEX Agreement framework (European-Commission, 2001b:15).

It is noteworthy that, the main objective of political co-operation is the consolidation of the rule of law and democracy in Mexico as well as the protection of human rights and the promotion of growing trust of population in public authorities and so on. In practice, this aspect of cooperation has been implemented through a programme of reforms for the judicial system and through actions in the human rights domain having governmental and non-governmental as official participants in Mexico (Ciudadanos and CIFCA, 2002: 70-5; European-Commission, 2001b:15). Nevertheless, in the case of the economic aspect of cooperation (the EU-MEX FTA) the main counterpart officially recognised by the EU Commission in Mexico is the Ministry of Economy. To be more precise, officials from this Ministry are responsible for the day-to-day activities related to the enforcement of the FTA and the Joint Council.

It is noteworthy that those bodies responsible for receiving and channelling demands from civil society in these regional governance arrangements have a narrow range of authority and a lack of enforcement capacity, they lack funds and staff and their resolutions are not binding. For example, one source documented in 2002 that ‘after seven years and twenty-three complains’ placed in NAFTA’s National Administrative Offices (NAOs) there have been ‘very few tangible results in terms of influencing government policies or private employers’ (Brooks and Fox, 2002: 361).

In the case of the EU-MEX Agreement, there are none concrete provisions or mechanisms regarding human rights or environmental protection. In contrast, the Titles III, IV and V on Trade and Capital Movements and Payments establish specific standards that are subject to legal oversight (Ciudadanos and CIFCA, 2002:13-5 and 77-9).

As for Mexican state institutions, in separate interviews two officials in the Ministry of Foreign Affairs (SRE) acknowledge the lack of resources among civil society groups in Mexico, hence their disparity in terms of their participation and involvement in public policies.

However, due to the fact that the Ministry lacks of formal criteria to clarify what constitutes a civil society organisation, most of the programs are focused on formal groups (Interview 1 and 2). In overall, the assumption is that a level of formality and institutionalisation equals to legitimacy and representation.

Final Thoughts

This paper has critically addressed neoliberal regionalism as a developmentalist strategy in Mexico. In particular, we have examined this policy option’s shortfalls as regards to democracy and social development. As a first step, this paper has explored the discursive grounds of Mexican neoliberal regionalism by looking into the ascendance of neoliberal orthodoxy among decision makers as well as the implementation of economic reforms in LAC. In particular, it was argued that Mexican neoliberal regionalism as an official strategy of the last three governments not only has been a *reaction* to increasing trends of

globalization and regionalization of production and consumption, but it has also been largely *dependent* to the application of the neoliberal restructuring agendas.

As a second step, this paper has examined concrete institutional expressions of neoliberal regionalism in NAFTA and the EU-MEX Agreement. It was pointed out that, despite the transition to a 'formal democracy' in Mexico, international trade negotiations have remained out of public view and in the hands of 'experts' under the assumption of efficiency and 'technical superiority'.

Finally, the paper has assessed the socio-economic and democratic shortfalls of discursive and institutional frameworks of neoliberal regionalism. As it was mentioned in the introductory section, a central concern of this paper has been that of opening questions and further lines of enquiry as regards to neoliberal regionalism's negative associated implications. This is an urgent task due to the present regional and national conjunctures.

At regional level, a substantial democratization of those projects/processes of regionalization in the Americas that have been promoted as 'alternatives' (e.g. ALBAN, Mercosur) to US-led FTAA is urgently needed. At the national level, in 2006 presidential elections will be celebrated in Mexico amidst a decrease in international competitiveness. Once more, at discursive level the endorsement of a possible renegotiation of NAFTA and overall rejection of neoliberalism has been brought to the agenda of left-party candidates.¹²

Furthermore, the mixed results that Mexican economy has experienced as regards to social development under neoliberal regionalism frameworks invite us to think about feasible alternatives to this policy option.

Therefore, this paper contributes to critically address some social costs associated to the implementation of neoliberal regionalism that need to be brought into public sight by those sectors within civil society, the academia and official circles opposing this policy option in Mexico and elsewhere.

NOTES

1. A version of this paper is under revision for “Canada-Mexico Big Picture Seminar Papers” York University: <http://www.yorku.ca/drache/talks/canada.php>
2. Marie Curie Post-Doctoral Research Fellow at the Iberoamerican Institute, Gothenburg, Sweden. e-mail: rosalba.icaza@ibero.gu.se
3. I am particularly grateful to Daniel Drache and to my colleagues at the Iberoamerican Institute in Sweden Edme Dominguez, Maj-Lis Foller, Maria Clara Medina, Vicente Oieni and Åsa Stenman for their insightful comments. The shortcomings are, of course, mine alone.
4. This agreement is officially known as ‘Global Agreement’
5. See: www.inegi.com.mx (My own translation from Spanish)
6. These are the so-called Singapore issues that include investment, intellectual-property rights, competition policy, government procurement and services.
7. At the moment of writing this paper, the fourth EU-LAC Ministerial Summit has been scheduled to take place in the city of Vienna, Austria in May 2006.
8. Original quotation, but my own emphasis.
9. According to Szymanski this is a direct quotation from one member of the Mexican negotiation team (Szymanski 2002: 31).
10. Between November and December 2003 field work was conducted in Mexico to conduct the research entitled: Civil Society and Regionalization. Exploring the Contours of Mexican Transborder Activism. This research sought to understand the societal implications of free trade agreements for local communities in Mexico around issues of identity formation and organizing strategies. At the end of this article, a complete list of the events attended and interviews conducted is included. All interviews were semi-structured, conducted in Spanish and lasted an average of one and half hour.
11. For a complete list of the Public Joint Consultative Committee of NAFTA Environmental Cooperation Commission: http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/buide_EN.pdf. For a complete list of the Ad-

visory Committee of the Labour Cooperation Commission: http://www.naalc.org/english/review_part2.shtml

12. Andres Manuel Lopez Obrador from the *Partido de la Revolucion Democratica (PRD)* and Patricia Mercado from *Alternativa Socialdemócrata y Campesina (Alternativa)*

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Aguilar Zinser, A. (1994) Authoritarianism and North American Free Trade: The Debate in Mexico. In Grinspun, R. A. M. A. C. (Ed.) *The Political Economy of North American Free Trade*. New York, San Martin.
- Arroyo Picard, A. Y. A. P. (2000) Derechos Humanos Y Tratado De Libre Comercio México-Unión Europea. Mexico, Rmalc, Anit, Heinrich Boll, Casa Saprin, Ierd.
- Audley, J. J., Papademetriou, D. G., Polaski, S. & Vaughan, S. (2003) NAFTA's Promise and Reality. Lessons From Mexico for the Hemisphere. Carnegie Endowment for International Peace.
- Bailey, J. (Ed.) (2000) *Impactos del TLC en Mexico y Estados Unidos. Efectos Subregionales del Comercio y la Integración Economica*, Mexico, Miguel Angel Porrua.
- Barenberg, M. & Eevans, P. (2003) The FTAA's Impact on Democratic Governance. *Annual Conference of the International Studies Association*. Canada.
- Belanger, L. & Mace, G. (1999) *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, London, Lynne Rienner.
- Birchfield, V. & Freyberg-Inan, A. (2004) Constructing Oposition in the Age of Globalization: The Potential of ATTAC. *Globalizations*, 1, 278-304.
- Breslin, S. & Higgott, R. (2000) Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New. *New Political Economy*, 5, 333-353.
- Brooks, D. & Fox, J. (2002) *Cross Border Dialogues. US-Mexico Social Movement Networking*, La Jolla, California, Centre for US-Mexican

- Studies, University of California, San Diego.
- Buckman, G. (2005) *Global Trade. Past Mistakes, Future Choices*, London, Zed Books.
- Canadian-Trade-Ministry (2004) How NAFTA works? Document accessed on July 26th 2004 at: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/trade/nafta-alena/inst-en.asp>.
- Cenetenso, M. A. & Silva, P. (1998) *The Politics of Expertise in Latin America*. London: Macmillan, London, Macmillan.
- Ciudadanos & CIFCA (2002) Encuentro de Organizaciones Sociales y Civiles de Mexico y la Union Europea en el Marco del Acuerdo Global UE-MEXico. Memoria. *1er Foro de Dialogo con la Sociedad Civil Mexico-Union Europea*. Mexico, Ciudadanos/CIFCA/ Heinrich Böll Foundation.
- Cooper, A. F. (2004) NAFTA a decade on. In Hocking, B. & McGuire, S. (Eds.) *Trade Politics*. Second ed. London, Routledge.
- Council-of-the-Americas (2001) FTAA: Blueprint for Prosperity; Building on the Success of NAFTA. . Washington, D.C, Council of the Americas and The U.S. Council of the Mexico-U.S. Business Committee.
- Dresser, D. (1998) Post-NAFTA Politics in Mexico. Uneasy, Uncertain, Unpredictable. IN WISE, C. (Ed.) *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*. Pennsylvania, U.S, The Pennsylvania State University.
- Dussel Peters, E. (2003) La polarizacion de la Economia Mexicana: Aspectos Economicos y Regionales. In Bailey, J. (Ed.) *Impactos del TLC en Mexico y Estados Unidos. Efectos Subregionales del Comercio y la Integración Economica*. Mexico, Miguel Angel Porrua.
- European-Commission (1999) The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. .
- European-Commission (2001a) Country Strategy Paper: Mexico (2002-2006).
- European-Commssion (2001b) European Governance: A White Paper In European-Commssion (Ed.), Brussels, European-Commission.
- Gore, C. (2000) The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, 28, 789-804.

- Grugel, J. & Houth, W. (1999) Regions, Regionalism and the South. In Grugel, J. & Houth, W. (Eds.) *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*. London, Routledge.
- Grugel, J. & Payne, A. (2000) Regionalist Responses in the Caribbean Basin. In Hettne, B., Inotal, A. & Sunkel, O. (Eds.) *The New Regionalism. National Perspectives and the New Regionalism in the South*. Basingstoke, Macmillan.
- Gwynne, R. & Kay, C. (2000) Views from the periphery: futures of neoliberalism in Latin America. *Third World Quarterly*, 21, 141-156.
- Hettne, B. (1993) Neo-Mercantilism: The Pursuit of Regionness. *Cooperation and Conflict*, 28, 211-232.
- Hettne, B. & Söderbaum, F. (2000) Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5, 457-472.
- IADB (2004a) Integration and Trade in the Americas. Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union. Third EU-LAC Summit. Washington, D.C, IADB. .
- IADB (2004b) Integration and Trade in the Americas. Third EU-LAC Summit. Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union. Washington, D.C, IADB. Accessed on July 28th 2004 at: www.iadb.org/trade
- Icaza Garza, R. (2004) Civil Society and Regionalisation. Exploring the Contours of Mexican Transnational Activism. *Politics and International Studies*. Coventry, Warwick University.
- Jornada (2004) Determina la SCJN que el gobierno no puede comprometer participaciones de los estados *La Jornada*. Mexico, City.
- Lamy, P. (2002) Commissioner of Trade, Speech/02/189: 'Mexico and the EU: Married Partners, Lovers or Just Good Friends? Accessed on July 28th 2004 at: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/189&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Lucas, C. (2001) Informe. EU Commission.
- Lustig, N. (1998) *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C. Brookings Institute.
- Middlebrook, K. & Zepeda, E. (2003) *Confronting Development. Assessing*

Mexico's Economic and Social Policy Challenges, Stanford, CA, Stanford University Press/ Centre for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.

Mittelman, J. H. (2000) *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*, Princeton New Jersey, Princeton University Press.

Morales, I. (1999) NAFTA: the institutionalisation of economic openness and the configuration of Mexican geo-economic spaces *Third World Quarterly*, 20, 971-993.

Otero, G. (1996) *Neo-liberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Boulder, Co., Westview Press.

Polansky, S. (2003) Jobs, Wages, and Household Income IN AL., J. A. E. (Ed.) *NAFTA's Promise and Reality. Lessons From Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace.

Rosero, J. D. (2002) Public vs Private Authority: NAFTA Empowers Private Actors Over States. *Annual Conference of the British International Studies Association (BISA)*. LSE, London.

Rozo Bernal, C. A. (2002) Los Primeros Resultados en Flujos Comerciales y de Capital a Dos Años del TLCUEM. IN CIFCA, C. A. (Ed.) *Memoria del 1er Foro de Dialogo con la Sociedad Civil Mexico-Union Europea*. Mexico, D.F., Ciudadanos/CIFCA/ Heinrich Böll Foundation.

Scholte, J. A. (2004) Globalization and Governance: From Statism to Polycentrism CSGR Working Paper.

Shadlen, K. (2003) Regional vs. Multilateral Strategies for Economic Integration: NAFTA in the Context of the WTO. *Mexico Changing Place in the World. Features of contemporary world politics affecting Mexico*. University of Oxford. Centre for Mexican Studies.

Szymanski, M. (2002) El Nuevo Acuerdo entre Mexico y la Union Europea: El Primer Vinculo de Libre Comercio entre Europa y el TLC. In Lebrija, A. & Sberro, S. (Eds.) *Mexico-Union Europea. El Acuerdo de Asociacion Economica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos Fundamentales*. Mexico, Miguel Angel Porrua, ITAM, IEIE.

Wise, C. (1998) Introduction. NAFTA, Mexico and the Western Hemisphere. In Wise, C. (Ed.) *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*. Pennsylvania, U.S., The Pennsylvania State University.

Wise, T. A. & Gallagher, K. P. (2006) Doha Rounds and Developing Countries: Will Doha deal do more harm than good? *RIS Policy Briefs*. Medford, MA, Global Development And Environment Institute, Tufts University.

Appendix 1. Events Attended

First Forum '*European Union-Mexico Civil Society Dialogue*' held in Brussels, Belgium, November 2002.

Appendix 2. Interviews Conducted in Mexico

1. Céspedes, Ernesto. Director. Global Issues General Direction. Ministry of Foreign Affairs (SRE). Mexican Federal Government. November 10th, 2003 at SRE headquarters in Mexico City
2. Pría, Melba. Director. Social Organizations Liaison Unit. Ministry of Foreign Affairs (SRE). Federal Government. November 27th, 2003 at the World Trade Centre's SRE Offices in Mexico City
3. Calderón Salazar, Jorge. General Director. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática (IERD) [Institute for the Studies on the Democratic Revolution], active member of the PRD, former Senator and member of RMALC and Ciudadan@s. December 1st and 8th 2003 at the IERD offices in Mexico City
4. Pérez Rocha, Manuel. Mexico Advocay Officer. OXFAM. Former Co-ordinator of Ciudadan@s and Member of RMALC. December 10th, 2003 at Mexico City
5. Arroyo Pichard, Alberto. NAFTA and FTAA Campaigns Co-ordinator. RMALC. December 18th, 2003 in Mexico City

ABSTRACT

**Regionalization of Governance in Mexico.
Questioning Social Development and Democratic Shortfalls**

During the 1990s, neoliberal regionalism became a developmentalist paradigm in Mexico across a sector of governing and economic elites as well as for some civil society actors. Nevertheless, this policy option failed to deliver the conditions for an equitable, participative and inclusive development, whereas its discursive tenets and institutional expressions contributed to impinge a substantive democratization of contemporary regional governance.

This paper has two objectives. On the one hand, it aims to display that neoliberal regional governance is just one of the possible ways through which regionalization processes can be politically addressed. This is a key discussion in the present conjuncture characterized by different regionalization processes/projects at hemispheric, regional, and sub-regional levels (e.g. FTAA, ALBAN, Mercosur). On the other hand, this paper seeks to open further lines of enquiry into feasible alternatives to neoliberal regionalism. This is done by critically addressing its shortfalls in Mexico as regards to democracy and social development; a relationship that has turned to be so “problematic” in recent times.

RESUMEN

**Regionalización de la Gobernabilidad en México
Cuestionamiento del Desarrollo Social y
las Falencias de la Democracia**

Durante la década del '90, el regionalismo neoliberal pasó a ser un paradigma desarrollista en México, en todo un sector de elites gobernantes y económicas, así como para algunos actores de la sociedad civil. Sin embargo, esta opción de política no logró crear las condiciones para un desarrollo equitativo, participativo e inclusivo, sino que sus principios discursivos y expresiones institucionales contribuyeron a vulnerar una democratización sustancial de gobernabilidad regional contemporánea.

Este trabajo tiene en miras dos objetivos: por un lado, intenta demostrar que la gobernabilidad regional neoliberal es solo una de las alternativas posibles para abordar políticamente los procesos de regionalización. Esto es un punto de debate clave en la coyuntura actual caracterizada por diferentes procesos/proyectos de regionalización a nivel hemisférico, regional y subregional (e.g. ALCA, ALBAN, Mercosur). Por otro lado, este trabajo intenta abrir nuevas líneas de investigación respecto de las alternativas factibles al regionalismo neoliberal. Esto se logra abordando críticamente sus falencias en México en lo que respecta a la democracia y al desarrollo social; una relación que ha resultado ser tan “problemática” en tiempos recientes.

SUMÁRIO

Regionalização da governabilidade no México Questionamento do desenvolvimento social e as falências da democracia

Durante a década de 1990, o regionalismo neoliberal passou a ser um paradigma desenvolvimentista no México, em todo um setor de elites governantes e econômicas, assim como para alguns atores da sociedade civil. No entanto, esta opção de política não conseguiu criar as condições para um desenvolvimento equitativo, participativo e inclusivo. Ao contrário, seus princípios discursivos e expressões institucionais contribuíram para vulnerar uma democratização substancial de governabilidade regional contemporânea.

Este trabalho tem dois objetivos: por um lado, procura demonstrar que a governabilidade regional neoliberal é somente uma das alternativas possíveis para abordar politicamente os processos de regionalização. Isto é um ponto-chave de debate na conjuntura atual, caracterizada por diferentes processos/projetos de regionalização no plano hemisférico, regional e sub-regional (por exemplo, ALCA, ALBAN, Mercosul). Por outro lado, este trabalho tenta abrir novas linhas de pesquisa a respeito das alternativas factíveis ao regionalismo neoliberal. Isso se consegue abordando criticamente suas falências no México no que se refere à democracia e ao desenvolvimento social – uma relação que mostrou ser muito “problemática” em tempos recentes.

DOCUMENTOS 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

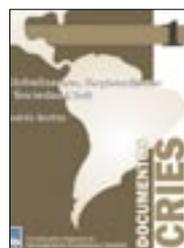
Nº 3 - El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional
PAZ VERÓNICA MILET

Nº 4 - Links for Life. Oportunities for more Effective Civil Society Engagement with the UN Sistem
JOHN W. FOSTER

Nº 5 - Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Nº 6 - La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía
ANDRÉS SERBIN

Nº 7 - Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina
FERNANDO SANZ MANRIQUE - ANDRÉS SERBIN BARTOSCH
EDGAR VIEIRA POSADA



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



La Mesa del Diálogo Argentino:

Una experiencia de prevención de
conflictos y formulación de políticas
públicas por la sociedad civil argentina
en momentos de grave crisis nacional

José Manuel Ugarte

1. Introducción: la sociedad civil argentina, en un rol inédito

La *Mesa del Diálogo Argentino* representó y representa —aún con sus actuales limitaciones— una experiencia hasta entonces inédita de protagonismo por parte de la sociedad civil argentina, en el marco de una crisis política, económica y social de magnitud también inédita, experimentada por Argentina durante los años 2001 y 2002, que tensó hasta los límites los lazos que unen a la sociedad argentina en su conjunto y la puso al borde de la desintegración, el conflicto social generalizado y aún la guerra civil.

Superada lenta y trabajosamente la crisis, y evidenciado el resurgimiento económico e instalado un nuevo gobierno democrático, la vigencia de la *Mesa* se redujo sustancialmente, coincidiendo con la recuperación del protagonismo por parte de las autoridades de elección popular y la disminución del cuestionamiento generalizado a la clase política por parte del pueblo, que constituyó una de las notas salientes del tiempo de crisis.

Aún continuando en su funcionamiento, la *Mesa* parece haber perdido en los hechos como su interlocutor fundamental al Gobierno nacional, quien de la actitud de recepción de propuestas, búsqueda de diálogo y consensos, ha pasado al rol de pleno y exclusivo ejecutor de su rol de formulación de políticas, prestando sólo muy limitada atención a las propuestas surgidas de la *Mesa*.

No obstante, el protagonismo de las *organizaciones de la sociedad civil* en Argentina no ha retornado al bajo nivel previo al año 2001, aunque ahora se manifieste en mayor grado en la crítica y propuesta en búsqueda del perfeccionamiento institucional, la transparencia y la reforma política; aspecto este último que constituye probablemente el aspecto fundamental en que la *Mesa* no logró concretar sus objetivos.

Comencemos por señalar que Argentina no se ha caracterizado por poseer una sociedad civil vigorosa.

Entre múltiples definiciones de sociedad civil, nos parece adecuada la siguiente, atribuida al Centro para la Sociedad Civil de *London School of Economics*:¹ *Sociedad Civil se refiere al conjunto de instituciones, organizaciones y comportamientos situados entre el Estado, el mundo de los negocios, y la familia. Específicamente, esto incluye organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro de muy diferentes clases, instituciones filantrópicas, movimientos sociales y políticos, otras formas de participación y empeñamiento sociales, y los valores y pautas culturales asociados con ellos.*

Describiendo una realidad fácilmente constatable por quienes han vivido y viven en Argentina y por extranjeros bien informados sobre ella, Carlos Acuña² señaló que *...El movimiento de OSC³ en la Argentina presenta un desarrollo más bien tardío comparado a otros casos latinoamericanos. El grado y tipo de desarrollo de la sociedad civil, y en*

particular de las OSCF, se vio altamente condicionado por la existencia de políticas tradicionales de intervención estatal y por la presencia del sindicalismo quien cumplió importantes funciones públicas en las cuestiones sociales. Estas características pusieron grandes obstáculos para la expansión y organización de las OSC, cuyo surgimiento y accionar se dio en un contexto de gran inestabilidad política y social dominado por largos períodos autoritarios en la década de 1960...

...La mayor parte de la actividad de la sociedad civil, por lo tanto, se ha concentrado durante décadas en el movimiento y actividad de los sectores sindicales y partidos políticos, que son las fuerzas tradicionales de poder civil en la sociedad...

2. La crisis

Las dramáticas circunstancias vividas por Argentina a partir de fines de 2001 habrían de variar fundamentalmente el cuadro descrito y a proporcionar un amplio espacio para la formulación de la sociedad civil e incluso de las organizaciones no gubernamentales en el diseño y formulación de políticas públicas.

Los graves tumultos y episodios de violencia producidos el día 19 y 20 de diciembre de 2001, con un saldo de dieciseis muertos, y precedidos en los días inmediatamente previos, por desórdenes y asonadas de diverso tipo⁴, concluyeron el día 20 con la renuncia presentada por el presidente Fernando De la Rúa, tras sólo dos años de mandato.

En el período de inestabilidad que siguió al día 20 de diciembre, en Argentina se desempeñaron cinco presidentes en sólo trece días.

El cuadro político y económico que ofrecía el país era de extrema debilidad. La grave situación económica castigaba con mayor dureza a los sectores sin recursos.

El estallido de la violencia tuvo lugar en un clima de generalizado descrédito ante la ciudadanía de los dirigentes políticos⁵ a quienes se imputaba responsabilidad en el acaecimiento del *crack* económico, produciéndose, en manifestaciones, pintadas callejeras y otras formas

de expresión popular, expresiones de rechazo a éstos, manifestado también a través del golpeteo simultáneo desde los hogares y en la calle, de utensilios de cocina (cacerolazo).⁶ Sólo el accionar de algunas organizaciones no gubernamentales aparecía como un medio efectivo de atemperar la crisis.⁷

Otra expresión de la peculiar situación que se vivía fue la aparición de formas espontáneas de organización popular, denominadas *asambleas barriales*.⁸

Frente a la extrema gravedad de la situación, los credos religiosos y, a su frente, la Iglesia Católica, predominante en Argentina, exhibieron prudencia y lucidez para la superación de la crisis.

Una de las últimas tentativas de superar la crisis sin fracturas institucionales estuvo representada por la reunión en la sede de la organización católica *Caritas*, donde el director de dicha organización, el obispo de San Isidro Jorge Casaretto, los senadores Eduardo Duhalde (PJ) y Raúl Alfonsín (UCR), el representante residente del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, Carmelo Angulo Barturen, y dirigentes sindicales y empresarios, buscaron infructuosamente medidas de consenso para enfrentar la crisis.⁹ La Iglesia, por otra parte, llamó a preservar la democracia y a la asunción de sus responsabilidades por parte de los dirigentes políticos y sociales.¹⁰

3. El surgimiento de la *Mesa del Diálogo*

Luego de esta infructuosa tentativa y producida la caída de De la Rúa y la fugaz sucesión de cuatro presidentes en diez días, en medio del desconcierto y descontento populares, nuevamente se reiteró el llamado por parte de la Iglesia a la dirigencia política, para deponer los intereses personales o partidarios y trabajar junto al pueblo para superar la crisis.¹¹

Habiendo asumido Eduardo Duhalde como nuevo presidente, la Iglesia Católica por intermedio de la Comisión Ejecutiva del Episcopado encabezada por monseñor Karlic, expresó que reiteraba su ofrecimiento para buscar junto a otras instituciones del país *la paz y el progreso*

*integral del pueblo argentino a través de iniciativas de diálogo entre los diversos sectores sociales y políticos.*¹²

Explicando el contenido de la declaración emitida, el obispo de San Isidro y titular de *Caritas* monseñor Casaretto refirió que el presidente Duhalde había pedido a la Iglesia que generara un *ámbito para el diálogo entre todos los argentinos*, y que había sido designado junto con otros dos obispos para generar dicho ámbito, contando con la asistencia técnica de Naciones Unidas. *El esquema sería, la presidencia de la República convoca al diálogo, las Naciones Unidas prestan la asistencia técnica y los obispos generamos el clima propicio para que este diálogo pueda darse y esperamos tener resultados que nos ayuden a encontrar el camino...*

Tal fue el nacimiento de la *Mesa del Diálogo Argentino*, órgano en el que el Gobierno, las confesiones religiosas y las organizaciones de la sociedad civil cooperarían en la discusión de los problemas y en la elaboración de políticas públicas destinadas a superar la crisis.

El 14 de Enero de 2002 el presidente Duhalde se dirigió al país en una transmisión en cadena de radiodifusión y televisión, convocando al diálogo entre los diversos sectores políticos y sociales, para *consensuar medidas de Estado que permitan al país superar la peor crisis económica y social de su historia...*

Se encontraban presentes el titular de la Conferencia Episcopal, Estanislao Karlic, y el representante residente de Naciones Unidas Carmelo Angulo Barturen, quienes también se dirigieron al país, acompañando el llamado al diálogo.¹³

El 16 de enero se inició el diálogo en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Buenos Aires, con participación del Gobierno, la Iglesia, Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y diversos sectores políticos y sociales, incluyendo confesiones religiosas, sindicatos, partidos políticos, etc.

Quedó constituida formalmente la *Mesa del Diálogo Argentino*, integrada con tres representantes del gobierno nacional, tres representantes por la Conferencia Episcopal Argentina y tres representantes por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La primera etapa estuvo representada por diálogos bilaterales de la *Mesa del Diálogo Argentino* con políticos, empresarios, sindicales y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de instalar la idea y práctica del diálogo e identificar los temas prioritarios y los acuerdos necesarios para alcanzarlos

Tras múltiples intercambios entre los participantes, la *Mesa del Diálogo* emitió el 30 de Enero de 2002 un documento denominado *Bases del Diálogo*¹⁴ en el que entre otros aspectos propuso, en el *Plano Político*, ...*Impulsar la reforma política para asegurar los principios de representatividad, legitimidad, proximidad y austeridad...*; en el *Plano Social*, *incrementar la transparencia en los planes de ayuda social, asegurar un ingreso social mínimo para las familias pobres e indigentes, y asegurar medicamentos y asistencia médica para la población carente de cobertura sanitaria*; en el *Plano Económico*,...*Lanzar medidas urgentes de reactivación económica y generación de empleo...*; y en el *Plano Institucional*, diversas medidas tendientes a asegurar la transparencia en la gestión administrativa, la idoneidad de los funcionarios públicos, el control estatal de los servicios públicos con participación de los usuarios, y la *transparencia en la información pública*, entre otros aspectos.

Como resultado de la etapa precedente, se constituyeron *Mesas sectoriales* con la finalidad de alcanzar acuerdos básicos para atender a las prioridades impuestas por la emergencia y desarrollar consensos sobre políticas públicas a implementar en el mediano y largo plazo.¹⁵

Las mesas sectoriales se constituyeron en las áreas: socio-laboral-productiva, salud, educación, reforma judicial y reforma política.

Los primeros temas tratados por la *Mesa del Diálogo* fueron fundamentalmente de naturaleza económica, social y política, de modo acorde con las urgencias más acuciantes de la crisis.

El 28 de febrero fue entregado al Presidente de la Nación un documento denominado *Construir la transición*, que resumió los acuerdos alcanzados por las *Mesas sectoriales* y delineó las siguientes etapas a encarar.

El documento destacó las coincidencias expresadas durante el diálogo, señalando el imperativo de luchar contra la pobreza y destacando la necesidad de abolir los privilegios sectoriales.

Un período siguiente estuvo constituido por la consolidación de los resultados logrados, a través de la implementación de las reformas, la continuación del trabajo de las *Mesas sectoriales* y la firma de un acuerdo de consenso entre las principales fuerzas políticas y sociales del país, y la institucionalización del *Diálogo Argentino*.¹⁶

Resumiendo los principales consensos alcanzados, el documento *Bases para las Reformas-Principales Consensos*¹⁷ propuso fundamentalmente *construir una sociedad más equitativa, con base en la equidad en los costos de la crisis, la atención prioritaria de la emergencia social, priorizar la atención de la salud, lograr una educación de calidad para todos, satisfacer el derecho a la vivienda; Reconstruir un Estado al servicio de los ciudadanos y fortalecer la democracia, con reforma del sistema político y de representación, reforma de la justicia, la transformación y mejora del sistema de seguridad...*

4. La incorporación a la estructura de la Mesa, de las organizaciones de la sociedad civil

Una etapa fundamental en la evolución de la *Mesa del Diálogo* fue la plena incorporación a su estructura, de las organizaciones de la sociedad civil.

El 26 de noviembre de 2002 se realizó la primera reunión plenaria de la *Mesa Nacional Ampliada del Diálogo Argentino*.

Participaron de la misma una amplia representación de la sociedad civil: de las diversas confesiones, de las ONG's, de las entidades empresarias y de trabajadores como: *Caritas Argentina, Departamento de Laicos de la Conferencia Episcopal Argentina, AMIA -Asociación Mutual Israelita Argentina, B'nai Brith Argentina, DAIA, Fundación Judaica, Comunidad Bethel, Comunidad Islámica, Consejo Nacional Cristiano Evangélico, Federación Argentina de Iglesias Evangélicas, Federación Confederación Evangélica Pentecostal, Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas, Asociación Cristiana de Jóvenes, Convención Evangélica Bautista Argentina, ACDE - Asociación Cristiana de dirigentes de Empresa, Grupo Lázaro, Red Solidaria, Asociación CONCIENCIA, Foro del Sector Social, Poder Ciudadano, Asociación Intercultural Diálogo,*

*Fundación El Otro, AREA, Fundación Compromiso Ciudadano, Revista Criterio, Instituto Pedro Poveda, Foro Social por la Transparencia, Cabil- do Abierto Ciudadano, CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Pública para la Equidad y el Crecimiento, Centro de Educación para la Participación, CTA - Central de Trabajadores Argentinos, Scouts de Argentina, Fiscales sin Fronteras, Federación Agraria Argentina, APYME, Abuelas, y Confraternidad Argentina Judeo Cristiana, entre otras.*¹⁸

Se hallaron representadas en esa oportunidad las más importantes organizaciones de la sociedad civil argentina, quedando además abierta la posibilidad a otras organizaciones que desearan comprometerse con la gestión política del *Diálogo Argentino*, adhiriendo a sus principios y manteniendo coherencia en sus misiones y acciones públicas con los principios del *Diálogo*, debiendo consultarse a los miembros actuales respecto de la postulación de cada organización que deseara incorporarse a la *Mesa Nacional Ampliada*.

La *Mesa Nacional Ampliada* pasó a cumplir la función relativa a definir los lineamientos y estrategias del *Diálogo Argentino*, y de adoptar las decisiones fundamentales, cuya ejecución quedaría a cargo de la *Mesa Ejecutiva*, las *Mesas Temáticas* y el *Diálogo con Todos*.

Se estableció un mecanismo de reuniones mensuales públicas para la *Mesa Nacional Ampliada*.

Se constituyeron además *Grupos de Consulta*, conjuntos de académicos, intelectuales, formadores de opinión y comunicadores sociales que compartieran los principios del *Diálogo* y que estuvieran dispuestos a brindar asesoramiento y asistencia a instancias de aquél.

Se conformó, además, una *Mesa Ejecutiva*, con las funciones de adoptar las decisiones de naturaleza operativa determinantes de la acción del *Diálogo Argentino*, sintetizar la información de las *Mesas Temáticas* que también se constituyeron y coordinar su funcionamiento, analizar la coyuntura para establecer la necesidad de realizar eventualmente acciones por parte del *Diálogo*, y, en caso de realizar planes de acción, ponerlos a consideración de la *Mesa Nacional Ampliada*.

También le fue asignado realizar el seguimiento del proceso de extensión del *Diálogo Argentino* a través del *Diálogo con Todos*.

Se estableció una duración del mandato de sus integrantes de un año, hallándose integradas por un equipo coordinador integrado por tres miembros de la Iglesia Católica, tres miembros en representación cada uno de un credo, dos representantes de *Mesas Temáticas*, y dos representantes de *Diálogo con Todos* (de OSCs elegidos por la Comisión).¹⁹

También se estableció que colaborarían con la *Mesa Ejecutiva* actores relevantes designados por los coordinadores.

Se identificaron como áreas fundamentales *Comunicación y Medios*, *Diálogo con Todos*, *Incidencia en la Coyuntura* y *Agenda de Gobernabilidad*.

Se previó además la existencia de *grupos ad-hoc para incidencia en la coyuntura*, designados por la *Mesa Nacional Ampliada* y destinados a trabajar en forma articulada con la *Mesa Ejecutiva*, debiendo disolverse una vez superada la situación que determinó su constitución, previo informe a la *Mesa Nacional Ampliada*).

En la indicada oportunidad, se adoptaron las líneas estratégicas a seguir en lo que pasaría a constituir la segunda etapa del *Diálogo*, ahora enriquecido con la participación de la sociedad civil.

Se constituyeron también *Mesas Temáticas*, destinadas al análisis de la situación y a la formulación de políticas consensuadas con relación a temas calificados como de demanda prioritaria por parte de los habitantes, destinadas tanto a actuar sobre la coyuntura (corto plazo) como al mediano y largo plazo, procurándose la elaboración de políticas de Estado tendientes a la superación definitiva de los problemas que se advirtieran.

Se trataba en definitiva de realizar un *diagnóstico de situación* en el área temática de que se tratara; de construir *consensos básicos* para la formulación de políticas de Estado en la materia; de elaborar *propuestas y proyectos* para la implementación de políticas; de hacer entrega de las propuestas a las autoridades correspondientes; y de efectuar el seguimiento de la implementación de las propuestas.

Las *Mesas Temáticas* constituyeron así órganos de elaboración de políticas públicas consensuadas para enfrentar la crisis, en temas cali-

ficados como de demanda ciudadana y que por su gravedad, requerían la elaboración de políticas de Estado, pero también la propuesta de soluciones en el corto y mediano plazo.

También fue asignada a las *Mesas Temáticas* la función de asistir a los *Diálogos Locales* que surgieran.

Las *Mesas Temáticas* se constituyeron con participación de los actores del *Diálogo* del área estatal respectiva (de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial) de la Iglesia Católica, del PNUD, de las OSC integrantes de la *Mesa Nacional Ampliada*, abriéndose además a la cooperación de expertos, académicos, y representantes del sector privado (fundamentalmente cámaras empresariales, asociaciones y fundaciones empresarias).

El número de *Mesas Temáticas* fue creciendo hasta alcanzar el total actual de catorce: *Mesa Social*, *Mesa de Salud*, *Mesa de Seguridad Alimentaria*, *Mesa de Educación*, *Mesa de Construcción y Vivienda*, *Mesa de Ciencia y Tecnología*, *Mesa de Ambiente y Desarrollo Sustentable*, *Mesa de Seguridad Ciudadana*, *Mesa de Reforma Política*, *Mesa de Reforma de la Justicia*, *Mesa de Reforma y Modernización del Estado*, *Mesa de Derechos Humanos*, y *Mesa de Transparencia y Lucha contra la Corrupción*.

Las *Mesas Temáticas* produjeron documentos de análisis y propuesta, entre los que cabe citar *Acuerdo de Compromiso Sectorial de Salud de la Mesa de Salud*; *Aportes de la Mesa de Seguridad Alimentaria y Propuestas de Políticas Alimentarias de la Mesa de Seguridad Alimentaria*; *Educación, Universidad, Ciencia y Tecnología*, *Documento Base Mesa Sectorial* y *Síntesis de la Reunión de Trabajo para el Diálogo en Educación de la Mesa de Educación*; *Resumen y Conclusiones del Taller de Políticas de Vivienda, Tierra y Desarrollo Sustentable*, *Declaración de la Mesa e Informe de la Mesa de la Mesa de Construcción y Vivienda*; *Análisis de situación Nacional en CyT*, *Relatorio del Taller de CyT*, *Acta de Consensos para las Políticas de Estado en CyT*, *Áreas de Investigación y Desarrollo Estratégicas*, *Calidad Institucional*, *Soluciones de Emergencia Salarial* y *Propuesta Adenda de Reglamentación de la Mesa de Ciencia y Tecnología*; *Resumen Ejecutivo del Taller de Ambiente y Desarrollo Sustentable* y *Consensos Diálogo Ambiental de la Mesa de Ambiente y Desarrollo Sustentable*; *Documento Base Mesa de Seguridad Ciudadana*.

na y *Aportes para una Política de Seguridad Ciudadana de la Mesa de Seguridad Ciudadana; Agenda Anotada para la Reforma Política, Taller sobre 'Incidencia en el Proceso Electoral', y Presentación de la Agenda de Reforma Política de la Mesa de Reforma Política; y Todos por la Justicia de la Mesa de Reforma de la Justicia.*

Con relación a las *áreas fundamentales* identificadas de *Comunicación y Medios, Diálogo con Todos, Incidencia en la Coyuntura y Agenda de Gobernabilidad*, cabe destacar en primer lugar que en lo referido a *Incidencia en la Coyuntura*, se definió como prioridad para el Diálogo Argentino la de dar respuestas ante la opinión pública a cuestiones consideradas como prioritarias: el *hambre* —asunto para el que se creó una *Mesa* específica— y las *elecciones presidenciales programadas para el 2003*.

Con respecto a la primera cuestión, la denominada elocuentemente *Mesa Hambre* consideró necesario, en primer lugar, aumentar los ingresos de los hogares mediante una *Asignación Familiar Universal* que garantizara el acceso a la canasta básica de alimentos, escalable según número de hijos menores de 18 años, por adulto mayor de 65 sin cobertura social y mujeres embarazadas.

Se propuso asimismo asegurar la asistencia integral de la salud, nutrición y desarrollo de la población en articulación con el Seguro Materno Infantil y otros programas sanitarios.

También se planteó la necesidad de coordinar la actividad de las organizaciones civiles dirigidas a la promoción y fortalecimiento de las propias familias (educación para la salud, crianza de los niños, mejor selección de los alimentos, etc.) con los programas sociales y alimentarios existentes.

Asimismo, se postuló consolidar los Consejos Consultivos provinciales, municipales y barriales para el monitoreo social de los programas y para la tarea de incidencia en las políticas públicas locales.

Con respecto a la segunda, se realizaron encuentros entre miembros del *Diálogo Argentino* con diversos candidatos presidenciales que accedieron a ello, ofreciéndoseles por parte del *Diálogo* una *agenda de gobernabilidad* elaborada por medio del consenso de las distintas

Mesas sectoriales, realizándose reuniones de trabajo al efecto durante los meses de marzo y abril en San Juan Bautista, Ciudad de Buenos Aires, con los candidatos presidenciales que accedieron a participar: Leopoldo Moreau, Ricardo López Murphy, Adolfo Rodríguez Saá y Elisa Carrió.

Respecto del *Diálogo con Todos*, cabe señalar que le fue asignada la misión de extender el Diálogo Argentino a todo el país, creando los instrumentos y los incentivos para motivar la creación de los denominados diálogos locales, en los nivel regional, provincial, municipal y local.²⁰

Se trataba de constituir en cada localidad del país *Mesas de Diálogo* e integrarlas en red, para que las acciones adoptadas en los ámbitos nacional y local se potenciaran mutuamente, a fin de procurar el nacimiento y la consolidación de acuerdos locales básicos destinados a la promoción de políticas públicas dirigidas al bien común, contribuir al desarrollo de una nueva cultura cívica y política, y buscar el procesamiento de conflictos de manera constructiva. Se trataba, en definitiva, de crear una red —integrada en el ámbito nacional— de *Mesas de Diálogo* locales, imbuidas del espíritu de la *Mesa* originaria.

También constituían objetivos a lograr, la difusión dentro de cada una de las instituciones que formaban parte de la *Mesa Nacional Ampliada del Diálogo Argentino* de los documentos elaborados por la *Mesa*, tanto en su composición originaria, como con posterioridad a su ampliación, promoviendo la reflexión entre sus integrantes respecto de su contenido y la definición de los aportes que cada institución podía realizar para lograr conciencia y participación ciudadanas.

Se procuraba, además de ampliar la vigencia del *Diálogo* a todo el país a través de las *Mesas de Diálogo* locales, de difundir el pensamiento del *Diálogo* reflejado en los documentos producidos por éste a todos los puntos del país que contaran con *Diálogos Locales* recibiendo los aportes de éstos, y de estimular también la ampliación de los *Diálogos Locales* a través de la incorporación por parte de éstos, de otras instituciones no incorporadas hasta ese momento al *Diálogo*.

Se buscaba asimismo difundir a través de las instituciones integrantes de las *Mesas* nacional y locales, la labor de las *Mesas Temáticas*.

También se previó la realización de encuentros regionales y locales para el intercambio de experiencias, apreciar los avances realizados y analizar las dificultades existentes y las metodologías empleadas.

Cabe destacar el desarrollo de las *Mesas de Diálogo Locales* y la conformación de la *Red Federal del Diálogo*, integrada por las *Mesas del Diálogo* de Comodoro Rivadavia (Chubut), General Sarmiento (Provincia de Buenos Aires), Gualeguaychú (Entre Ríos), Iguazú (Misiones), Lomas de Zamora (Provincia de Buenos Aires), Mendoza (Mendoza), Posadas (Misiones), Rosario (Santa Fé), San Juan (San Juan), San Justo (Provincia de Buenos Aires), San Luis (San Luis), Santiago del Estero (Santiago del Estero), Trelew (Chubut). Existen además otros *Diálogos* locales, totalizando alrededor de treinta y cinco localidades de todo el país.

En relación a la labor de las *Mesas Temáticas*, podemos ejemplificar desde nuestra experiencia en la participación en la *Mesa Temática de Seguridad Ciudadana*.

Ante la grave situación que se experimentara durante el año 2002 y que persistía en el año 2003 en el campo de la *seguridad pública*, la *Mesa del Diálogo* convocó a la formación de la *Mesa Temática de Seguridad Ciudadana*. De ese modo, y sin que existiera probablemente conciencia de ello, por primera vez las organizaciones de la sociedad civil argentinas ingresaron a la participación en la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad, aspecto reservado hasta entonces a los profesionales del área y a los partidos políticos.

Durante el mes de Julio de 2003 se constituyó un grupo de trabajo integrado por representantes del gobierno, de confesiones religiosas y de organizaciones no gubernamentales, con la finalidad de redactar un *Documento Base* que contuviera un diagnóstico de la situación, y propuestas de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, para ser discutidas en una reunión ampliada de la que participaran la totalidad de las confesiones religiosas y organizaciones nucleadas en el Diálogo Argentino, así como universidades, académicos, legisladores, personal de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, periodistas, y, en definitiva, todos los sectores involucrados en la problemática de la seguridad pública.

Quien esto suscribe tuvo una activa participación en dicho documento base, como secretario académico de la ONG *Foro Social para la Transparencia*, constituyendo sus aportes, propuestas y obras un elemento sustancial del referido trabajo.²¹

En dicho documento se realizó en primer lugar un diagnóstico de las causas que habían llevado al deterioro de la situación de seguridad pública en Argentina.

Se señaló en tal sentido entre tales causas, *una histórica escasa incidencia de las áreas y política de seguridad en el conjunto de las políticas y estrategias de gobierno; excesiva distancia entre lo normado y lo actuado en materia de seguridad; Escasa importancia asignada a las instancias de control externo e interno para prevenir y actuar frente a abusos policiales y casos de corrupción; escasa capacidad para la gestión de proyectos innovadores en materia de prevención del delito y la violencia.; ...limitaciones objetivas para el fortalecimiento de la actividad de inteligencia criminal, etc.*

En el referido documento, las partes destacaron —mostrando la persistencia que en la sociedad argentina tienen los consensos políticos en materia de defensa y seguridad que hemos señalado anteriormente— que *...En América Latina, una prolongada y dura tarea protagonizada por diversos sectores políticos y sociales está concluyendo con una de las secuelas más negativas dejadas por el Conflicto Este-Oeste: la militarización de la seguridad interior. Particularmente en Argentina, las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior han constituido los instrumentos fundamentales para ello...*

También los participantes pusieron de manifiesto que *...El vacío que en materia de conducción y control de la seguridad pública fue dejado por las fuerzas armadas, al abandonar tal función, no fue cubierto en la mayoría de los casos, en forma plena, por el poder político. De ello se derivó que en la práctica las instituciones policiales y fuerzas de seguridad quedaron, en general, en una situación de virtual autonomía con relación a la conducción política.*

El documento incluyó un capítulo de *Principios Orientadores de una Política de Estado de Seguridad Ciudadana*, estableciendo en tal carácter los siguientes: *Efectiva conducción política del Sistema de Seguridad;*

Participación Ciudadana: Énfasis en la Prevención; Valoración de la Dimensión Regional de la Seguridad (MERCOSUR); Visión integral de la Función Penitenciaria, y Respeto por el Estado de Derecho.

Omitimos el interesante desarrollo de estos puntos en el documento, remitiendo al lector al referido Documento Base.²²

Efectuado el *diagnóstico* y fijados los *Principios Orientadores* para una *Política de Estado en Materia de Seguridad Ciudadana* —cuya transcripción resulta elocuente en cuanto a la orientación general de las políticas proyectadas— el *Documento Base* pasó a realizar propuestas de políticas públicas concretas en materia de seguridad pública.

Obvias razones de extensión impiden su transcripción completa, sin perjuicio de hallarse el texto completo a disposición para su lectura en el *website* precedentemente indicado.

Citaremos sólo los títulos de los capítulos que agrupan las propuestas, los que consideramos suficientemente elocuentes para describir su contenido:

1. *Fortalecimiento y perfeccionamiento del ejercicio constante por parte de las autoridades políticas responsables de la conducción y control de la seguridad;*
2. *Revisión y actualización de los procedimientos en materia de organización, reclutamiento, formación y perfeccionamiento, doctrina, adiestramiento y equipamiento de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad;*
3. *Fortalecimiento de la relación entre los componentes del Sistema de Seguridad;*
4. *Encarar una acción decidida contra la violencia en sus diversas formas;*
5. *Incrementar y perfeccionar la cooperación en materia policial en el ámbito del MERCOSUR, Bolivia y Chile.*

El *documento base* fue puesto a consideración el 9 de agosto de 2003 en la reunión ampliada prevista, que contó con amplia participación

de confesiones religiosas y organizaciones nucleadas en el *Diálogo Argentino*, así como de políticos, académicos y personal policial y de seguridad.

Además de encontrar las propuestas contenidas en el *Documento* una adecuada recepción, que incluyó su perfeccionamiento y refuerzo con otras, se designó a un *Coordinador* de la *Mesa Temática* y se conformaron cinco *submesas*: *Conducción y control políticos de la seguridad*, *Participación Ciudadana*, *Formación en Seguridad*, *Prevención de la Violencia y Seguridad Regional*, las que prosiguieron su trabajo de elaboración de propuestas, que fueron puestas a consideración del gobierno.

5. La Mesa del Diálogo a partir de la asunción del actual gobierno

Parece evidente que la asunción del actual gobierno, encabezado por el doctor Néstor Kirchner, el 25 de mayo de 2003, significó el comienzo de una nueva etapa para la *Mesa del Diálogo*.

Entre las circunstancias más salientes de esta etapa, además de la iniciación de las ya señaladas experiencias de la *Mesa Temática de Seguridad Ciudadana* y del *Programa La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*, cabe destacar la realización del Taller de Aprendizaje Organizacional realizado el 30 de junio de 2003 en la sede de la Asociación Cristiana de Jóvenes, donde la *Mesa* adoptó una *Misión* y una *Visión*.

La *Misión* adoptada, que refleja adecuadamente la naturaleza del *Diálogo*, es la de ...*Propiciar la construcción de ciudadanía a través del desarrollo de un espacio articulador, plural y participativo, para facilitar acuerdos sociales, promover acciones de la sociedad civil e incidir en políticas públicas, que contribuyan al bien común...*

La *Visión*, por otra parte, consiste en ...*Haber contribuido a la construcción de una nueva cultura democrática orientada por el bien común, en la que el diálogo sea alternativa permanente a la violencia, la participación civil enriquezca las políticas públicas y el desarrollo humano sea el nuevo paradigma de progreso...*²³

Otro aspecto fundamental ha sido la extensión de la experiencia del *Diálogo* al interior del país, así como la implementación del *Diálogo Multiactores*, experiencia esta última surgida de la decisión de la *Mesa del Diálogo* de encontrarse con los distintos actores sociales que no participan de la *Mesa*.

Además de la prosecución de la actividad de las *Mesas Temáticas*, merecen destacarse los encuentros sostenidos entre miembros de la *Mesa Nacional Ampliada* y grupos de acreedores locales y extranjeros de la deuda externa, para conversar respecto de la problemática del país, especialmente en materia social; el encuentro realizado con el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, doctor Gustavo Béliz, con relación al *Plan de Seguridad y Justicia* presentado por dicho ministerio; la reunión habida con el senador Rodolfo Terragno, a fin de expresar el interés de la *Mesa de Transparencia* de promover reformas a la Ley N° 25.520 de Inteligencia, tendientes a asegurar una adecuada administración de los fondos destinados a la actividad de inteligencia y de perfeccionar los controles existentes en la materia; la organización por parte de la *Mesa de Reforma Política* (Mayo de 2004) de un ciclo de desayunos con la finalidad de recibir aportes de diversos actores, con relación a la temática de partidos políticos y sistema electoral, así como de encuentros con representantes de diversos sectores políticos, y de presidentes de partidos políticos; la realización de un *Panel de Discusión sobre Corrupción*, debatiéndose la *Convención de las Naciones Unidas sobre Corrupción*, con participación de la *Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia* de la *Oficina Anticorrupción* y el *Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas* (septiembre de 2004); realización de reuniones bilaterales de consulta entre la *Mesa de Reforma del Estado* con la *Asociación de Trabajadores del Estado* (ATE), con Makon (CEPES), etc.

Con motivo de las elecciones nacionales para legisladores habidas en Argentina en Octubre 2005, tuvo lugar la emisión de una declaración por parte de las organizaciones que conforman el *Diálogo Argentino*, expresando su aspiración en el sentido que el acto electoral debía estar basado en *principios centrales: caracterizarse por el debate sereno y profundo de ideas, programas y políticas públicas esenciales para la Nación; que se favorezca la participación de la ciudadanía a través de mensajes y conductas que contribuyan a generar actitudes responsables;*

invitamos a los/las ciudadanos/as a la participación activa, informándose, deliberando y votando con libertad y conciencia; invitamos a todos/as los/las candidatos/as a comprometerse con estos principios básicos que tienen por fin consolidar la democracia y las instituciones... ²⁴

La actividad de la *Mesa del Diálogo* fue de fundamental importancia durante la crisis, especialmente durante el año 2002 y el comienzo del año 2003, y se tradujo en muchas e importantes iniciativas, varias de las cuales se plasmaron en medidas de gobierno.

A partir de la asunción del gobierno por parte del presidente Néstor Kirchner, la importancia de la *Mesa del Diálogo* en la adopción de las decisiones disminuyó, aunque la *Mesa* mantuvo su pleno funcionamiento y su actividad hasta el presente.

Diversos factores concurren para esta circunstancia.

En primer lugar, parece lógico que concluida la transición representada por el gobierno provisional encabezado por el doctor Eduardo Duhalde —surgido de la aplicación de la Constitución Nacional pero, en definitiva, no electo por el voto popular— la asunción del gobierno por parte de un presidente electo debía representar cierta disminución de la vigencia de un mecanismo surgido en el marco de la transición y de la crisis, como la *Mesa del Diálogo*.

Por otra parte, la lenta pero persistente recuperación del país, iniciada en el año 2003, determinó una percepción generalizada de mayor tranquilidad y confianza en las instituciones políticas del país y, como consecuencia, disminuyó la fuerza de la búsqueda de mecanismos complementarios para formulación consensuada de políticas, como el *Diálogo*.

Otra comprensible consecuencia de la asunción de un gobierno electo por el voto popular fue la aspiración por parte de sus integrantes de diseñar y poner en vigencia por sí las políticas, sin recurrir a mecanismos de consenso como el *Diálogo* que, en definitiva, se traducían en propuestas de políticas por parte de órganos diversos a los surgidos de la representación popular.

La *Mesa Temática de Seguridad Ciudadana* constituyó en buena medi-

da un fruto tardío del *Diálogo*, facilitado por la relación que mantenía el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, doctor Gustavo Béliz, con la Iglesia Católica; pero que disminuyó notablemente su actividad al no poder establecer lazos equivalentes con los sucesores de Béliz, cuando éste concluyó su desempeño.

A pesar de que continúa la actividad del *Diálogo*, algunos de sus participantes han expresado frustración por la disminución de la influencia de éste mecanismo, en la formulación de políticas públicas.

Una información periodística relativamente reciente (20.05.2005) resume adecuadamente esta situación:

...El titular de la Comisión de Pastoral Social de la Iglesia, Carmelo Giaquinta, responsabilizó ayer a la 'dirigencia política, desde (Eduardo) Duhalde para acá', de haber perdido una 'oportunidad histórica para refundar la Nación', en el marco de la Mesa del Diálogo Argentino impulsada por la Iglesia en medio de la crisis de 2002...

Las declaraciones de Giaquinta alimentan la saga de cruces del Episcopado con el Gobierno. El propio Giaquinta había cuestionado la semana pasada a toda la clase política por las escasas reformas realizadas en ese tiempo...

...'El poder político recurrió en un momento extraordinario del país a la Iglesia, que prestó su apoyo moral, y a las Naciones Unidas, que ofreció su capacidad técnica. Desde el Diálogo Argentino se hicieron propuestas, pero todo quedó en la nada', recordó...monseñor Giaquinta.²⁵

6. Conclusiones

¿Qué fue, en definitiva, la *Mesa del Diálogo*? ¿Qué es, hoy, la *Mesa del Diálogo*? ¿Sirvió a la sociedad la *Mesa del Diálogo*? ¿Cuál fue el rol realmente desempeñado en ella por la sociedad civil?

Parece hoy evidente que al comenzar 2002 en Argentina, en una situación de extrema gravedad, donde la disolución nacional aparecía como riesgo derivado de la grave situación económica y social, el cuestionamiento popular generalizado a la clase política en su conjunto, y el

surgimiento de órganos de expresión popular directa, la Iglesia Católica constituyó un referente necesario para mantener la unidad nacional, siendo su decidido apoyo al sistema democrático un factor fundamental para desalentar toda hipotética posibilidad de surgimiento de un gobierno totalitario nada descartable en una situación semejante —aunque es preciso también destacar la prudente actitud asumida en ese momento por las Fuerzas Armadas.²⁶

También los acontecimientos importantes suelen estar determinados por las personas. Carmelo Angulo Barturen, representante residente de PNUD-ONU en Buenos Aires²⁷ evidenció un compromiso con el país y su situación, muy superior al que cabía aguardar de un dedicado funcionario internacional en el país, apoyando con su incansable trabajo, ideas, y múltiples vinculaciones en Argentina, el surgimiento de la *Mesa del Diálogo*.

De ese modo, el trípode Iglesia-PNUD-Gobierno constituyó el foro de atracción al cual afluyeron las ideas y propuestas, no sólo de la clase política —objeto de sistemático rechazo popular en ese momento— sino de las *organizaciones de la sociedad civil*, que se integraron plenamente al esquema *Iglesia nuclea con su autoridad moral e imparcialidad, organizaciones de la sociedad civil, credos, otras organizaciones sociales y políticos formulan propuestas, Gobierno escucha, adopta propuestas y ejecuta*.

Creemos que este esquema explica en muy buena parte porqué la desastrosa situación política, económica y social y el sistemático y abrumador rechazo popular a la dirigencia política (...*Que se vayan todos...*) no concluyó con la disgregación, la lucha civil, o bien un gobierno de fuerza.

Pero así como es posible esta explicación, también parece evidente que este esquema no podía perdurar con las mismas características, una vez asumido un gobierno surgido del voto popular y restablecido un mínimo orden político, económico y social.

Ni la Iglesia, ni los restantes credos religiosos, ni las organizaciones sociales, las propias organizaciones de la *sociedad civil* podían esperar continuar con un rol tan directo y gravitante en la formulación de la sociedad civil.

Cabe lamentar no obstante que durante el apogeo de la *Mesa* no haya sido posible realizar una reforma política que permitiera mejorar decisivamente el sistema de representación política en Argentina.

En otro orden de ideas, si bien era utópico e incluso poco deseable la continuidad, restablecidas plenamente las instituciones políticas, de la notable gravitación de credos, organizaciones sociales y organizaciones de la sociedad civil en el diseño y formulación de la política pública, tampoco parece ideal la situación actual, en que el Gobierno aparece —con puntuales excepciones— como poco dispuesto a escuchar a la *Mesa del Diálogo*. Siempre podría constituir un mecanismo útil de aporte de ideas y construcción de consensos, apoyando y complementando, y no sustituyendo, a los *partidos políticos*.

Parece indudable que, aunque la *Mesa del Diálogo*, como ha sido señalado, no se redujo a la Iglesia Católica —comprendiendo también a otros credos, y a una verdadera multiplicidad de organizaciones sociales y de la sociedad civil— las no fáciles ni estrechas relaciones actuales entre el Gobierno y la Iglesia Católica no ayudan a restablecer el pleno funcionamiento de la *Mesa del Diálogo*.

¿Constituyó la *Mesa del Diálogo* un mero mecanismo ideado y puesto en marcha por la Iglesia Católica para obtener poder político? Esta idea ha sido sugerida en diversas oportunidades.²⁸

Creemos que la respuesta negativa se impone considerando las circunstancias que vivía Argentina en Enero de 2002; no existía simplemente otra organización en el país que pudiera nuclear a organizaciones sociales y partidos políticos en busca de acuerdos mínimos —ni las *asambleas barriales*, ni otras formas espontáneas de organización popular, podían hacerlo. Aunque como es obvio, la Iglesia Católica procurara hacer pesar sus propias ideas en la balanza y mantuviera en todo momento cierto liderazgo en la *Mesa*, el número y la importancia de otras organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil e incluso otros credos religiosos determinaban la imposibilidad de hegemonías o predominios absolutos por parte ningún sector.

Por otra parte, si bien la Iglesia Católica actuó como *catalizadora* del *Diálogo*, las propuestas presentadas, debatidas y formuladas tuvieron

orígenes muy diversos, como pudo comprobar personalmente quien suscribe, en la *Mesa Temática de Seguridad Ciudadana*.

¿Constituyó la *Mesa* un mero medio utilizado por el gobierno provisional encabezado por Eduardo Duhalde para afianzar su poder, ganar tiempo, e imponer sus propias políticas?

Aunque tal hubiera sido —hipotéticamente— la perspectiva desde el poder, lo cierto es que se implementaron efectivamente políticas nacidas del *Diálogo*. Es decir, que el gobierno en cierta medida debió compartir el poder con la *Mesa* en el aspecto de la formulación de la política pública. Por otra parte, la continuación del gobierno —evitándose la dramática sucesión de Presidentes renunciando en el mes que siguió a la caída del gobierno encabezado por De la Rúa— hasta derivar en una pronta convocatoria a elecciones y surgimiento de un gobierno electo por el voto popular —como sucedió—, era un objetivo común a todos los participantes de la *Mesa*.

¿Tiene utilidad, para otros países y situaciones, la experiencia de la *Mesa del Diálogo*?

Creemos que es una experiencia de suma utilidad en materia de *prevención de conflicto violento en una sociedad en crisis extrema*. En todo país en el cual, más allá de cuestionamientos, exista una institución con ascendente moral en la población, se produzca un cuestionamiento masivo y generalizado de las instituciones políticas, y se presente una situación de crisis como la indicada, la implementación de una *Mesa* como la indicada, con la activa participación de la Organización de las Naciones Unidas, aparece como un esquema adecuado y posible, con las variaciones que impongan las características nacionales. Constituirá aspecto fundamental que los convocadores del *Diálogo* manifiesten y expresen su apoyo a la vigencia y fortalecimiento del sistema democrático.

En definitiva, la *Mesa del Diálogo*, más allá de sus limitaciones, representó un instrumento válido para la preservación de la cohesión social e institucional, las condiciones mínimas de convivencia, y la formulación de políticas consensuadas, para la superación de la grave crisis de 2001-2002 en Argentina y la prevención del conflicto social violento.

Hacia el futuro, podría constituir un mecanismo válido en Argentina para integrar los aportes a la política pública de credos religiosos, organizaciones sociales y organizaciones de la sociedad civil, y para facilitar la construcción de consensos, sin perjuicio del indiscutible derecho de decisión de los órganos nacidos del voto popular.

El tiempo dirá si esta última alternativa es posible en Argentina.

NOTAS

1. Citada en *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_society (accedida el 18-7-2004).
2. Carlos H. Acuña (2003), *Participación Comunitaria en el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) de la Argentina: una asignatura en gran medida pendiente*, en, Inés González Bombal y Rodrigo Villar (comp.), *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, p. 241.
3. Organizaciones de la sociedad civil.
4. Particularmente revelador respecto de la gravedad de la crisis es el contenido informativo correspondiente a los días 19 y 20 de diciembre de 2001 (*sección Política*) de los diarios *La Nación* (www.lanacion.com.ar) y *Clarín* (www.clarin.com.ar).
5. La dirigente política —ex ministra de Trabajo del presidente Fernando de la Rúa— Patricia Bullrich, expresó en una entrevista periodística que era necesario ...*que la dirigencia deje de conseguir prebendas y que le dé beneficios al país... Hay que cambiar el sistema de representación de los partidos políticos, que están vacíos de contenido y no significan nada para la gente...* y refiriéndose a los partidos políticos, expresó que éstos funcionaban como ...*cooperativas que responden a las necesidades de sus propias internas y a los intereses sociales...* (*La Nación*, 19-12-2001). Tras realizar una encuesta días después de la caída de De la Rúa, el encuestador Artemio López señalaba que ...*Lo que se puede esperar de los políticos con mejor percepción de la ciudadanía es que no tengan imágenes negativas pero no hay imagen positiva para nadie* (*La*

Nación, 30-12-2001). Resumiendo el clima dramáticamente negativo que se vivía —una crítica exagerada a la clase política, que no reconocía excepciones, el ex futbolista Diego Maradona señalaba respecto de las figuras políticas del país que ...*Siguen teniendo la misma soberbia de siempre...están sucios como un bidet...* (*La Nación*, 31-12-2001).

6. *La Nación*, 19-12-2001.
7. Así, la ONG Red Solidaria anunció la realización de una asamblea de dirigentes que estaban a cargo de *comedores comunitarios* —en los que se brindaba alimento gratuitamente a personas sin recursos— incluyendo credos religiosos —articularmente Caritas (Iglesia Católica), la Iglesia Anglicana y la comunidad judía— para encontrar formas de paliar la crisis. (*La Nación*, 19-12-2001).
8. *La Nación*, 19-12-2001.
9. *La Nación*, 19-12-2001 y 20-12-2001
10. Mensaje del presidente del Episcopado Argentino, monseñor Estanislao Karlic, *Sembrar de justicia y paz los campos de la patria*, *La Nación*, 19-12-2001.
11. Mensaje de año nuevo de monseñor Karlic. Karlic expresó, además, que *Estamos perplejos pero no desesperados ante las sucesivas renunciadas de los presidentes de la Nación*. (*La Nación*, 1-1-2002).
12. Declaración del Episcopado Argentino, *Reconstruir la Patria*, *La Nación*, 8-1-2002.
13. *La Nación*, 14-1-2002 y 15-1-2001.
14. <http://www.amtec.netfirms.com/Bases.htm>
15. Ver documento *Memoria y Balance, Fases 1 y 2, Diálogo Argentino*, Buenos Aires, 12 de marzo de 2002.
16. Documento *Memoria y Balance, Fases 1 y 2, Diálogo Argentino*, Op. cit.
17. Documento *Bases para las Reformas-Principales Consensos*, Buenos Aires, 11 de julio de 2002, disponible en <http://www.tabaquismo.freehosting.net/dialogo/BASESPARALASREFORMAS.htm>
18. Ver documentos *¿Qué es el Diálogo?* y *Mesas Temáticas*, en www.dialogo-argentino.org.ar

19. Entre los designados desde el inicio, se encontró Norberto Borzese, en su carácter de presidente de *Foro Social para la Transparencia*.
20. <http://www.dialogo-argentino.org.ar/QuienesSomos.htm> acc. 25.10.2005
21. Ver *Documento Base de la Mesa Temática de Seguridad Ciudadana*, en *Mesas Temáticas*, en www.dialogo-argentino.org.ar
22. *Documento Base de la Mesa Temática de Seguridad Ciudadana*, en *Mesas Temáticas*, en www.dialogo-argentino.org.ar
23. <http://www.deplai.org.ar/dialargentinohistoria.htm> acc. 25.10.2005-10-25
24. <http://www.dialogo-argentino.org.ar/Novedades.asp>
25. <http://www.clarin.com/diario/2005/05/14/elpais/p-02403.htm> (acc. 25.10.2005).
26. Para un análisis de la actuación de las Fuerzas Armadas argentinas durante la crisis del 2001/2002, remitimos a nuestro trabajo *Crisis política, económica y social y rol de las Fuerzas Armadas*, Latin America Studies Association (LASA 2004), Dallas, 2004.
27. Actual embajador español en Argentina.
28. Entre muchos otros, remitimos al artículo de Horacio Verbitsky (2002), publicado en *Página 12* del 20.1.2002 en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-1012-2002-01-20.html> acc. 5.3.2006

RESUMEN

La Mesa del Diálogo Argentino: **Una experiencia de prevención de conflictos y formulación de políticas públicas por la sociedad civil argentina en momentos de grave crisis nacional**

El autor describe el surgimiento, en el marco de la dramática crisis política, económica y social que enfrentó Argentina en los años 2001/2002, caracterizada entre otros aspectos por el absoluto rechazo por parte de la ciudadanía a la dirigencia política —simbolizada en el emblemático reclamo *¡Que se vayan todos!*— de la *Mesa del Diálogo*

Argentino, mecanismo de diálogo y formulación de propuestas en la cual el gobierno, la Iglesia Católica —a la que se agregaron los restantes credos— y las organizaciones de la sociedad civil argentina, con el apoyo técnico del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, discutieron y consensuaron medidas de carácter político, económico y social para enfrentar y superar la crisis, lográndose conjurar los riesgos de desintegración política y social, violencia social generalizada e incluso guerra civil que padeció el país durante esos años críticos. Se analiza también la posterior pérdida de influencia de la *Mesa del Diálogo*, ante la elección, asunción y consolidación de un nuevo gobierno democrático y la toma por éste en plenitud de la conducción del país, disminuyendo la atención prestada a este mecanismo de consenso y construcción de políticas, que no obstante continúa constituyendo una experiencia de interés que puede resultar valiosa para otras sociedades en grave crisis.

ABSTRACT

**The Argentine Dialogue Table (*Mesa del Diálogo Argentino*):
An example of conflict prevention and formulation of public policies by the Argentine civil society in times of major national crisis**

The author describes the creation of the *Mesa del Diálogo Argentino* within the framework of the dramatic political, economic and social crisis facing Argentina in the years 2001-2002, which was characterized, among other aspects, by a total rejection by Argentine citizens of the political leaders, symbolized by the key slogan of this movement “*¡Que se vayan todos!*” (Let’s get rid of them all!). The *Mesa del Diálogo Argentino* was designed as a mechanism for dialogue and formulation of proposals where the Government, the Catholic Church —followed by the other creeds— and Argentine civil society organizations, with the technical support of the United Nations Development Program, discussed and agreed on political, economic and social measures to address and overcome the crisis, averting the risks of social and political disintegration, generalized social violence and even civil warfare that threatened the country in those critical years. The paper also analyzes the loss of influence of the *Mesa del Diálogo* upon the election, assumption of office and consolidation of a new democratic government and the total takeover by the latter of the leadership of the country, diverting the attention away from this mechanism for building con-

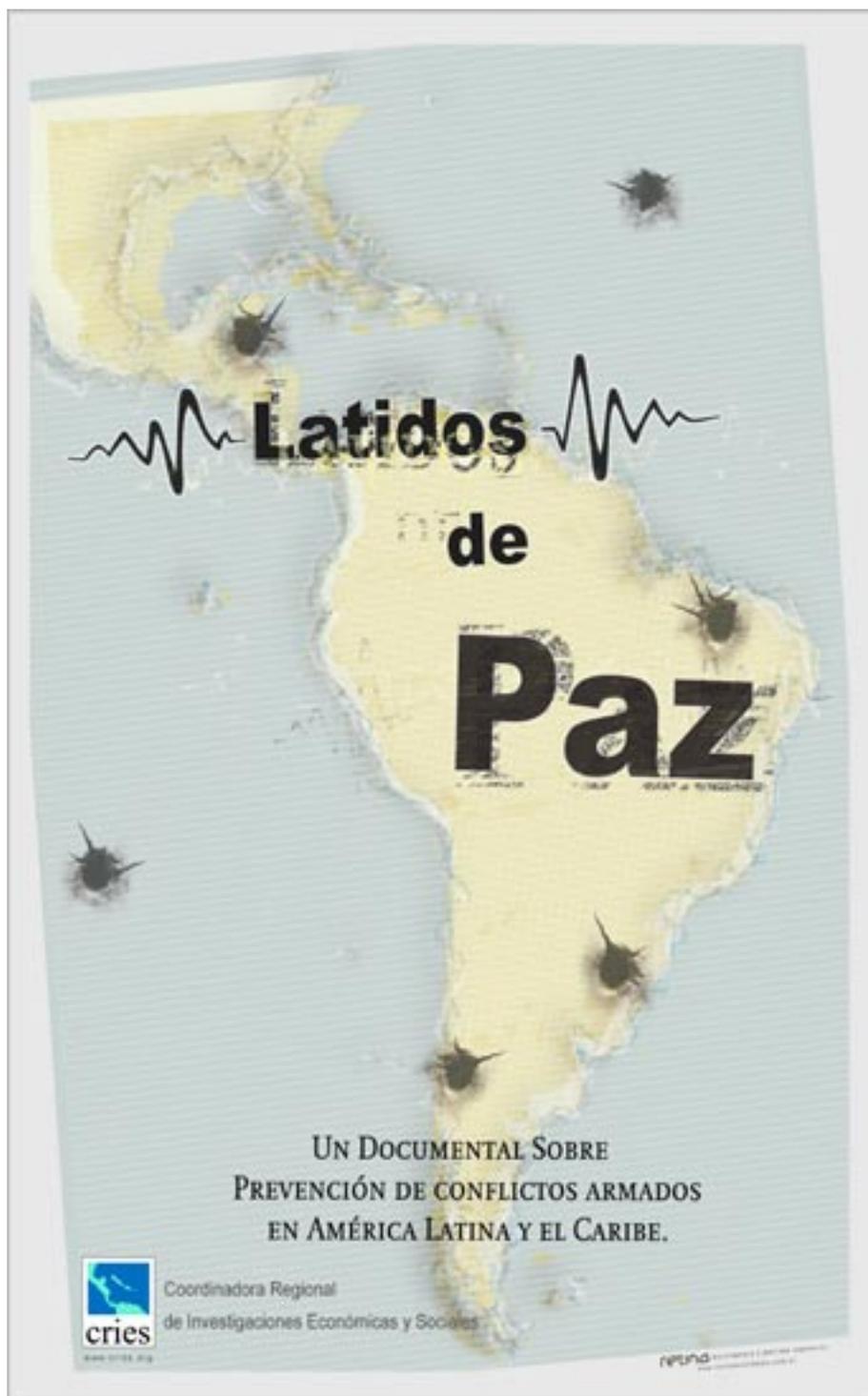
sensus and developing policies that still is an interesting experience that may be of value for other societies facing acute crises.

SUMÁRIO

A Mesa do Diálogo Argentino:

Uma experiência de prevenção de conflitos e formulação de políticas públicas pela sociedade civil argentina em momentos de grave crise nacional

O autor descreve o surgimento, por ocasião da dramática crise política, econômica e social que a Argentina enfrentou nos anos de 2001 e 2002, caracterizada entre outros aspectos pelo absoluto repúdio por parte da sociedade à classe política – simbolizada no emblemática palavra de ordem “Fora todos!” –, da Mesa do Diálogo Argentino, mecanismo de diálogo e formulação de propostas na qual o governo, a Igreja Católica – além de outras religiões – e as organizações da sociedade civil argentina, com o apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, discutiram e acordaram medidas de caráter político, econômico e social para enfrentar e superar a crise, conseguindo, com isso, afastar os riscos de desintegração política e social, violência social generalizada e inclusive guerra civil. Analisa-se, também, a posterior perda de influência da Mesa do Diálogo após a eleição, posse e consolidação de um novo governo democrático, com a retomada, por este, da condução plena do país, o que fez diminuir a atenção prestada a tal mecanismo de consenso e construção de políticas, que não obstante continua constituindo uma experiência de interesse que pode resultar valiosa para outras sociedades em situação de grave crise.





Chile-Perú: Las raíces de una difícil relación

Paz Verónica Milet¹

Las relaciones entre Chile y Perú tienen un desarrollo zigzagueante, caracterizado por etapas de tensión o distensión. A pesar de la voluntad política y de las iniciativas generadas en ambos países, no se ha podido alcanzar un nivel de vinculación acorde a dos naciones vecinas, que comparten una compleja red de interrelaciones.

Analizar el porqué de esta situación, implica necesariamente remontarse al pasado. Al proceso de conquista de ambos territorios, a la conformación de los Estados nacionales y esencialmente a las consecuencias de la Guerra del Pacífico, el conflicto bélico en el que se vieron involucrados hace más de un siglo ambos países y que aún tiene amplias repercusiones en la relación bilateral.²

Al analizar la vinculación entre Chile y Perú en el post conflicto, se evidencia que la consecuencia fundamental de esta guerra, en cuanto

a su capacidad de afectar la actual relación bilateral, es la generación de imágenes que han ayudado a construir una percepción negativa del otro. Entendemos como percepción la idea o impresión que se evidencia respecto a un determinado hecho, persona o cosa, como producto del conocimiento o adquisición de ciertas nociones o imágenes históricas, socio-culturales y políticas.³

Tres son las principales imágenes que abordamos en este trabajo, que creemos son fundamentales en la percepción que existe del otro.⁴ La de ganador v/s vencido; la de invasor e invadido y la de país exitoso y estable frente a la imagen de un país políticamente inestable y con altos niveles de pobreza.

Sin embargo, el análisis de estas percepciones debe considerar dos factores esenciales, presentes transversalmente en los vínculos bilaterales a lo largo de la historia. El primero es la desconfianza histórica y el segundo factor, la presencia de diferencias culturales vitales entre ambos países. En este trabajo nos parece importante rescatar tres de estas diferencias: la composición étnico social, la estabilidad institucional y el desarrollo del sistema económico y productivo nacional.

A pesar de que el hito en este análisis es la Guerra del Pacífico, no se puede soslayar la opinión de distintos autores, respecto a que la desconfianza bilateral se evidencia ya antes de este conflicto. Estos señalan que ya desde la etapa del descubrimiento y conquista se generan las primeras discrepancias. En este sentido, por ejemplo, Víctor Andrés García Belaúnde, en su artículo “Tan cerca de Chile y tan lejos de Dios”, publicado en el diario El Comercio el 15 de mayo de 2005, señala que “En este sentido, podría sostenerse que el establecimiento de las primeras instituciones civiles en el Perú tuvo como antecedente una guerra civil entre los pizarristas de Lima y Cusco y los ‘los de Chile’, como eran llamados los almagristas, que derivó en el asesinato de Pizarro.

Es decir, a partir del conflicto armado lo que se desarrolla es un proceso de profundización de estas desconfianzas.

Esta idea es reforzada por autores chilenos, como Sergio Villalobos, quién argumenta que “Chile nació a la historia como una rama menor de la conquista del Perú... Bajo los problemas del tráfico y en la

percepción general de los chilenos, existían rivalidades y formas de descontento que se expresaron en más de una ocasión. Un sentimiento de superioridad por parte de los peruanos y otro de inferioridad del lado de los chilenos, dieron lugar a la formación de estereotipos, con lo que ellos tienen de falso y caricaturesco”.⁵

Diferencias Esenciales. Composición étnico-social

Desde esta perspectiva, existen claras diferencias entre ambas naciones. Mientras Chile es un país que se caracteriza por su homogeneidad, Perú tiene una composición étnica bastante diversa. Del total de su población 45% es indígena, 37% mestizo, 15% de origen europeo y 3% son descendientes de africanos, chinos, japoneses y otros.⁶

Esta diferenciación étnica se expresa también en el ámbito socio-económico; pues es fundamentalmente el 15% de la población de origen europeo el que concentra el poder político y económico. Esto constituye un caldo de cultivo para el surgimiento de movimientos reivindicacionistas e incluso terroristas, como Sendero Luminoso y Tupac Amaru.⁷

Estabilidad institucional

Chile ha tenido mayor persistencia del sistema democrático y en este país, este presenta un mayor nivel de validación que en Perú. En los últimos años se han agudizado estas diferencias a partir de la crisis experimentada por el gobierno peruano, durante y después del mandato de Fujimori y con la actual administración de Toledo. En esencia, este mandatario ha gobernado la mayor parte de su gestión con un nivel de aprobación del 15%. A esto se agrega un descrédito general de las instituciones del Estado. En la última encuesta publicada por APOYO, el gobierno tiene sólo un 10% de aprobación, el Congreso un 9% y el Poder Judicial un 9%.⁸

Similar es la evaluación de los partidos políticos, lo que ha posibilitado el surgimiento de movimientos foráneos al sistema tradicional, que

finalmente han accedido al poder. Este es el caso, por ejemplo, del movimiento Cambio 90 que llevó a Alberto Fujimori al gobierno.

El desarrollo del sistema económico y productivo nacional

En Perú existe una fuerza con amplia repercusión en el sistema económico, que es el sector informal. Esto no se da en similar forma en Chile, con un sistema económico más estructurado y desarrollado.

Algo similar ocurre con el sistema productivo nacional. La industria nacional peruana presenta un menor nivel de desarrollo y un alto nivel de dependencia de los productos importados de menor precio. Esto facilita la incursión de empresarios chilenos en este mercado y consecuentemente, es factor de conflicto, cuando ésta adquiere un nivel que lleva a determinados sectores a hablar de una “nueva invasión chilena”.

Percepciones cruzadas

En este marco, con la persistencia de estos factores, es que se ha ido desarrollando la construcción de una serie de imágenes mutuas, que son la base de las percepciones que analizamos en este trabajo.

Centraremos nuestro análisis en el período pos Guerra del Pacífico, pues el análisis de los discursos y de los textos de ambos países coincide en definirla como un hito en la historia nacional, bilateral y regional.

En gran parte de la sociedad peruana existe coincidencia respecto a que “la guerra del Pacífico es el acontecimiento más importante de nuestra historia militar. Muchas de nuestras acciones y política militar aún se ven a través del prisma de este trauma que vivió el Perú hace más de un siglo. Muchas veces ese prisma no nos deja ver con claridad la realidad y nos hace tomar decisiones equivocadas”.⁹ Para una parte importante de los peruanos aún existe la noción del orgullo nacional herido por la derrota y por la invasión chilena. Esta última, sobretodo, es un factor tiende a desconocerse en los análisis posteriores y es un

hecho sustantivo. La invasión de territorio peruano —incluyendo a Lima— y la ocupación prolongada por partes de las fuerzas chilenas, ha repercutido posteriormente en la generación de una compleja red de relaciones entre ambos países y, además, ha agudizado la idea de un orgullo nacional herido.

La persistencia de esta noción es particularmente evidenciable en el caso de las Fuerzas Armadas y especialmente en el Ejército, que tuvo un rol menos destacado que la Marina en este conflicto. Así lo plantea Víctor Villanueva¹⁰, quién señala que la frustración que sufrió el Ejército en esta ocasión, es, tal vez, una de las más graves de su historia, tanto que aún no ha logrado reponerse del todo.

Después del conflicto, las fuerzas armadas se vieron profundamente mermadas, como consecuencia de la difícil situación económica y predomina en general un sentimiento de apatía.

Este sentimiento dura hasta 1940, cuando surge con fuerza el discurso revanchista. Aunque no se plantea públicamente, si existe en el Ejército peruano el deseo de resarcir lo efectuado por los chilenos. “Es un sentimiento íntimo, el oficial rumia calladamente su desesperanza, compara constantemente cifras y estadísticas militares del Perú y Chile, murmura y reprocha calladamente al gobierno que no lo provee con los elementos necesarios para rescatar el honor nacional, quizás sí en lo más íntimo de su ser sueña con reemplazar algún día a esos “antipatriotas” gobiernos para conducir a su patria por sendas de gloria y honor”.¹¹

Este sentimiento o deseo de la fuerza militar se evidencia en la literatura generada en ese período en la idea de *rescate de la dignidad nacional* y se expresa hasta hoy, cuando se señala la necesidad de que los cuadros de adquisiciones de las fuerzas armadas, tengan el nivel de adquisiciones de los países vecinos y específicamente de Chile.

En el caso de Chile, la victoria permitió la persistencia de la noción de unas fuerzas armadas “jamás humilladas y jamás vencidas” y generó un sentimiento de excesivo orgullo nacional, que condicionó y condiciona la vinculación futura con sus vecinos del norte, determinando la agenda de política exterior y de defensa a nivel gubernamental; pues la herencia histórica, a pesar de la voluntad política expresada por

ambos gobiernos, resurge frente a cualquier divergencia. José Rodríguez Elizondo denomina el proceso experimentado por los chilenos después de la guerra como una “sobrecompensación” y señala que “hoy parece evidente que ese orgullo mutó en arrogancia focalizada y que ésta sirvió poco al interés nacional. En contrapunto con el rencor peruano, amarró el desarrollo futuro de ambos países a una íntima enemistad, que se expresaría, para unos, en la obligación de conservar lo ganado y, para otros, en la necesidad de recuperar lo perdido. Ese amarre impediría asomarse a las posibilidades de una cooperación que los potenciara a ambos conjuntamente”.¹²

Esta arrogancia chilena es rescatada por analistas peruanos y expresada en la figura de un *victorioso poco generoso*, así lo indica por ejemplo García Belaúnde “...Arrogancia del lado chileno en su mezquindad en solucionar algunos temas. Ello sorprende porque Chile ha sido un vencedor inusitadamente beneficiado con la guerra. Los ingresos del salitre fueron instrumentales en la consolidación económica de su estado inmediatamente después de 1883. Posteriormente lo fue el cobre, constituyendo durante mucho tiempo hasta el 80% de sus ingresos por exportaciones, hoy es cerca del 50%”.¹³

Algunos estudiosos de la historiografía peruana, rescatan otro elemento y es la repercusión de esta postura chilena en la generación de un sentimiento nacionalista en Perú. De acuerdo con el historiador Nelson Manrique, “el nacionalismo chileno ha sido ‘un mecanismo de manipulación ideológica muy poderoso’. A su juicio, en países con débil integración nacional y una precaria base para construir una unidad, como Perú, la guerra contribuye a formar un nacionalismo negativo. ‘A partir de la guerra es el chileno lo que nos hace peruanos, sostiene’”.¹⁴

Imagen ganador vencido

Esta imagen ganador-vencido y su repercusión en el alma nacional se mantienen hasta hoy; pero adquiere nuevas formas y se une a nuevas imágenes que ayudan a construir una percepción fundamentalmente antagónica del otro.

A esto colabora el que, a pesar de los avances sustantivos en materia comercial —aunque no suficientes—, no se haya logrado un mayor desarrollo en la solución de la agenda histórica. Aún desde Perú existen una serie de demandas, que no permiten superar la idea de posguerra. Estos temas responden a dos lógicas: Primero, la de *una delimitación territorial insatisfactoria*, que actualmente repercute en la demanda por una nueva delimitación marítima; pero que en esencia hace referencia a una serie de “heridas” generadas en el período posterior al conflicto y que no se lograron subsanar con los acuerdos alcanzados en 1999, que resolvieron los puntos pendientes del Tratado de 1929.

La segunda lógica es la de la *pérdida cultural* y hace referencia a la posesión aún por parte Chile de ciertos trofeos de guerra, que los peruanos consideran que les deben ser devueltos.

Delimitación territorial insatisfactoria

El período posterior a la guerra, fundamentalmente en relación con la división territorial, estuvo marcado por la desconfianza y el surgimiento de una serie de discrepancias entre Chile y Perú. La suscripción del Tratado Rada y Gamio- Figueroa Larraín de 1929 sin duda ayudó a reducir los conflictos, al devolver Tacna a Perú; pero quedaron sin resolverse una serie de elementos. Esto ha permitido que aún hoy subsista la idea de una herencia inconclusa.

La firma del Acta de 1999, no facilitó en esencia la resolución de esta situación. Sobre todo desde la perspectiva peruana. En la práctica en ese país se cuestiona la utilidad de las instalaciones construidas por Chile para beneficio de Perú y el hecho que no se hubiera informado adecuadamente a Tacna, antes de suscribir el Acta.

Efectivamente la suscripción de este acuerdo se produjo en los momentos en que tanto el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle como el de Alberto Fujimori estaban por concluir y en gran medida se pudo alcanzar por la voluntad política de ambos gobernantes. Para Fujimori era muy positivo alcanzar antes de las elecciones un acuerdo con Chile, lo que —junto con el acuerdo con Ecuador— le permitía evidenciar notables mejoramientos en las relaciones con los países vecinos.

Para la administración Frei las razones eran bastantes similares. Sin duda el gran legado de este gobierno es el notable acercamiento con los países vecinos —fundamentalmente con Argentina— y, ante la imposibilidad de desarrollar mayores avances en los vínculos con Bolivia, Perú era la mejor opción.

El hecho de que persistan las críticas en Perú, ha posibilitado —junto con otros factores que se analizan a continuación— la subsistencia, desde la perspectiva peruana, de la noción de un límite fronterizo que aún debe ser determinado.

a. La delimitación marítima

Otro factor que es determinante en la persistencia de esta noción, es la demanda peruana para que se genere una nueva delimitación marítima entre Chile y Perú.

El Embajador Alfonso Arias-Schreiber Pezet resume el problema desde la posición peruana, argumentando que “... desde 1954 viene aplicándose la línea del paralelo geográfico como límite fronterizo de las zonas marítimas del Perú y de Chile, pese a que no existe un tratado específico de delimitación de esa frontera entre los dos países, que dicha línea es inequitativa para una de las partes, y que da lugar a que se produzcan lamentables incidentes, con perjuicio para los pescadores, tensiones y rencores”.¹⁵

Este autor plantea que el problema bilateral se origina en una interpretación equivocada del segundo párrafo del inciso IV de la Declaración de Santiago de 1952, que señala “Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos”.¹⁶ De no existir islas, correspondería aplicar las disposiciones pertinentes del derecho internacional, que están contenidas actualmente en la Convención del Mar; salvo acuerdo en contrario o la existencia de derechos históricos u otras circunstancias especiales.

Según Perú este último sería el criterio aplicable en el caso de Chile y Perú, al no existir territorios insulares en su frontera e informaciones de prensa constatan declaraciones de oficiales y funcionarios peruanos que hablan de “una usurpación de 35.000 kilómetros cuadrados de mar peruano”.¹⁷

Durante el primer período de Allan Wagner como canciller, en 1985, se abordó por primera vez este tema como un diferendo, pero recién el año 2001 Perú retomó con más fuerza el interés en el tema. Ese año este país remitió notas al gobierno chileno y reclamó ante Naciones Unidas por la delimitación marítima. El presidente Toledo ha resumido la postura peruana al señalar “Tenemos instrumentos multilaterales y bilaterales que establecen acuerdos prácticos para las faenas pesqueras, pero no existen tratados que fijen los límites”.

Por otra parte, para Chile este tema ya estaría zanjado. Esta posición se sustenta fundamentalmente en el Informe Jurídico Número 138, solicitado por la Dirección de Frontera y Límites de la Cancillería chilena, respecto a la delimitación chileno-peruana.¹⁸ Este informe se refiere específicamente al párrafo IV de la Declaración de Santiago y al artículo Primero del Convenio sobre zona especial fronteriza marítima y tiene la finalidad de determinar si alguno de estos documentos puede ser considerado como un pacto expreso de delimitación marítima. Respecto a la existencia de algún acuerdo específico relativo a su frontera marítima, el dictamen señala “(...) que es posible afirmar que tal acuerdo existe y, en consecuencia, que a él hay que atenerse, con preferencia a todos los principios del Derecho Internacional, para establecer cuál es la frontera marítima entre los dos países”.

En relación con el punto de la Declaración de Santiago que más discrepancias genera en Perú, aquel que señala que en caso de una isla o grupos de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de dicha isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos.

De acuerdo con la Asesoría Jurídica solicitada por la Cancillería chilena, dicho párrafo “(...) revela en forma incuestionable que, para las partes contratantes, no es la prolongación de la frontera terrestre, ni la per-

pendicular de la costa, ni la línea media, si no un paralelo geográfico, el que delimita sus mares territoriales...”.

La postura chilena respecto a la delimitación marítima entre ambos países, es sintetizada por Jorge Cruz Jaramillo y Roberto Sandoval Santana¹⁹, respecto al límite marítimo señalan que:

1. Chile y Perú han reconocido, demarcado y respetado el límite marítimo que separa las aguas y la plataforma continental, incluyendo su subsuelo, sobre los cuales los respectivos Estados han reclamado y ejercen acogiendo la posición inicialmente declarada por Perú en 1947.
2. El límite marítimo corresponde al paralelo geográfico del punto en que la frontera terrestre demarcada alcanza la orilla del mar, señalada por el Hito Número 1, como fue establecido por la Comisión Mixta de límites en 1930, de conformidad al procedimiento acordado entre ambos gobiernos.
3. Este límite marítimo fue inicialmente definido de manera unilateral por Perú en su Decreto Supremo Número 781 de 1947; recogido en una norma jurídica multilateral en la Declaración de Santiago de 1952, suscrita por Perú, Ecuador y Chile; posteriormente reconocido en forma explícita en el convenio sobre Zona Especial Marítima, suscrito por Perú, Ecuador y Chile de 1954; reafirmado mediante la erección de faros de enfilación, cuya ubicación definió la Comisión Mixta de 1968-1969; aceptado sin reparos por parte del Perú hasta el 23 de mayo de 1986 y respetado en la práctica por Chile y Perú hasta la fecha.
4. El método de delimitación marítima empleando el paralelo geográfico se ha convertido en la fórmula de delimitación de los cuatro países del Pacífico Oriental de Sudamérica, para fijar su frontera marítima, reflejando un acuerdo general sobre la materia.
5. No existen en el Derecho Internacional Público causales que justifiquen impugnar el método seleccionado de común acuerdo por Chile y Perú para fijar y demarcar su límite marítimo, ni para adoptar medidas unilaterales que impliquen su desconocimiento y revisión.

Una nueva señal peruana, de reforzamiento de su posición en materia de delimitación marítima, se realizó el 3 de noviembre de 2005, cuando el gobierno de Alejandro Toledo —previo trámite en el Congreso— promulgó una ley que fija las líneas marítimas y que fue objeto de una fuerte reacción por parte del gobierno chileno; pues el territorio ahí considerado se superpone con el territorio establecido por Chile como propio (ver anexo).

En esencia, esta normativa supone que unilateralmente Perú establece líneas de base que afectarían sus límites externos con Chile. Este último país ha manifestado su rechazo a esta decisión y ha señalado que la legislación internacional prima sobre las disposiciones nacionales, por lo que no reconoce la existencia de ningún conflicto con Perú y deja que sea este país el que asuma la iniciativa de desarrollar cualquier iniciativa a nivel internacional.

Más allá de los argumentos de las distintas partes, este tema, por sus características —controversia fronteriza relacionada con resabios históricos— y el uso que han hecho de él algunos sectores peruanos, complejiza la agenda chileno-peruana y ayuda a mantener una resolución no resuelta y generadora de posibles conflictos. Esto ha sido rescatado, por ejemplo, en las distintas versiones del Libro de Defensa peruano. Este documento —en las dos versiones oficiales que han sido dadas a conocer a la opinión pública— hace referencia explícitamente a la posibilidad de un conflicto con Chile, por discrepancias en el límite marítimo.

La lógica de la pérdida cultural

Otro factor a considerar como determinante en la no finalización del período de posguerra y en la persistencia de la noción de vencedor y vencido, es la no devolución por parte de Chile de ciertos trofeos de guerra; considerando desde libros, hasta documentos y el emblemático Huáscar. Se consideran insatisfactorias las señales dadas hasta ahora por el gobierno chileno. Por ejemplo, la entrega que hizo el entonces Canciller chileno, Juan Gabriel Valdés, durante el acto de suscripción del Acta de Ejecución del Tratado de 1929, de veinte volúmenes del Archivo Notarial de Tacna de los años 1728 a 1882, así como 126 legajos y 46 volúmenes de copiadore de sentencia del Archivo Judicial de Tacna de los años 1875 a 1928, los mismos que había mantenido en su poder desde la Guerra del Pacífico.²⁰

En la práctica estos temas pendientes del post conflicto, esta noción de que todavía faltan soluciones por alcanzar, han agudizado en determinado sector de la sociedad peruana la imagen del país vencido frente al Chile victorioso y son determinantes en las distintas posiciones que se evidencian en la sociedad peruana respecto a Chile. Distintos autores hablan de que se podrían identificar claramente tres sectores: una minoría revanchista y contraria a un acercamiento con Chile; una fluctuante de acuerdo a los vaivenes de la relación bilateral y una minoría favorable a Chile, que prioriza los objetivos comerciales frente a la herencia histórica.²¹

Esta caracterización se reafirma al preguntar en Perú ¿Cuál considera que son las principales percepciones en Perú respecto a Chile²²?

Las respuestas están claramente influenciadas por la coyuntura de tipo comercial, pero son graficas respecto a la presencia de un gran bloque central oscilante y de diferenciaciones de acuerdo al nivel socioeconómico. Algunas de las respuestas que evidencian estas concepciones son:

“Es un país que ha robado territorio y que actualmente no tiene reparos en seguir apropiándose de recursos peruanos, el pisco, la chirimoya, el suspiro a la limeña, la lana de alpaca, en fin todo aquello que no hayamos registrado será tomado por ellos”.

“... Los chilenos se venden mucho mejor que nosotros y no necesariamente son tan buenos, es más también te encuentras con delincuentes. Como país es más disciplinado y en general más culto”.

Es decir, en líneas generales, subsiste a pesar del reconocimiento de los logros chilenos, un sentimiento de resquemor frente al vecino que hace más de un siglo venció en un conflicto emblemático para la construcción de la identidad peruana.

La noción de invasión

Son los sectores más conservadores, que quedan representados en esta diferenciación efectuada por Rodríguez Elizondo, los que más evidencian la persistencia de una imagen de país invadido frente al auge de las inversiones de chilenos en Perú, que se desarrolla desde inicios de la década de los noventa.

En general existe la percepción de que la llegada de capitales chilenos al Perú favorece el crecimiento y el desarrollo económico, pero para determinados sectores de la sociedad peruana esto ha constituido una nueva invasión.

En 1996 la revista Debate, en su edición de marzo-abril²³, daba a conocer una encuesta realizada a 504 personas mayores de 18 años, de ambos sexos y de todos los niveles socioeconómicos, residentes en la zona metropolitana de la Lima; que entregaba un panorama poco alentador. Ante las preguntas de ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que ingresen al Perú capitales chilenos? Y ¿si el ingreso de capitales chilenos generara más puestos de trabajo, cambiaría usted de opinión?, el universo estudiado mostró la siguiente disposición:

Encuesta de Opinión Pública
Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que
ingresen al Perú capitales chilenos?



Claramente los grupos de menor educación y mayor edad son más reacios a un acercamiento con Chile y evidencian verse afectados por esta noción que la prensa peruana graficó como una “invasión chilena”.

A pesar de que en los últimos años esta imagen de “país invasor”, no tiene la misma fuerza, por que ya las inversiones chilenas se han diversificado y no se desarrollan con el dinamismo de hace unos años; si persisten las críticas frente a la acción de los empresarios chilenos en Perú, aunque con otra conceptualización. Se les acusa de desarrollar expansionismo, afectando la industria peruana a través del desarrollo de monopolio. Esas fueron las acusaciones generadas en el marco del

conflicto Lan Perú, cuando se señaló que la propiedad de esta aerolínea sería mayoritariamente de chilenos.

Esta posición negativa frente a las relaciones económicas entre Perú y Chile, resurge frente a cualquier discrepancia, como la crisis por la venta de armas chilenas a Ecuador durante el conflicto del Cénepa. En una encuesta realizada por APOYO y publicada por El Comercio, el 15 de mayo de 2005, se evidencia esta visión contraria. Frente a la pregunta de: ¿En su opinión las relaciones económicas entre Perú y Chile en el futuro deberían incrementarse, seguir igual o reducirse? 40% señaló que debían reducirse, 32% incrementarse, 25% que debieran seguir igual y un 3% no precisó.

Asimismo, frente a la interrogante de ¿En general, tiene una opinión favorable o desfavorable de Chile? Un amplio 69% indicó que tenía una opinión desfavorable, un 25% asumió una opinión favorable y un 6% no precisó.

La arrogancia Chilena

La imagen actual, que se ve alimentada por estas dos visiones —del país ganador e invasor, y que estructura la percepción que existe en Perú respecto a Chile, es la de un país arrogante, orgulloso de su potencialidad económica y de su estabilidad política.

Esta arrogancia, desde la perspectiva de Francisco Durand, académico de la Universidad de San Antonio, Texas y de otros analistas peruanos estaría sustentada básicamente en tres elementos:

- La imagen de una capitánía que supera al virreinato. Esta tesis también es sustentada por Rodríguez Elizondo, quién argumenta que “la victoria dio inicio, así, a un “cambio de pelo” nacional. Los chilenos se liberaron de su sentimiento de subordinación a los peruanos en lo cultural, político y económico. Atrás quedó el tiempo en que Santiago lucía como un villorrio marginal, dependiente de la Lima virreinal en casi todo. Como otra ganancia, se sintieron vengados por la que percibían como ingratitudes históricas”.²⁴

- En un sentimiento de superioridad, que tendría sus orígenes en el darwinismo social imperante en Latinoamérica desde mediados del siglo XIX, que valoraba excesivamente a la inmigración europea, especialmente anglosajona, y esperaba que éstas llegaran a “mejorar la raza”.²⁵
- Un país que privilegia su vinculación con otras regiones y opta por diferenciarse de su entorno inestable.

El otro escenario. La percepción Chilena

En Chile también existen diferentes posiciones frente a la relación bilateral: hay una mayoría proclive a un acercamiento entre ambos países, basado en el incremento del intercambio bilateral y de las inversiones en ese país. Su planteamiento es que Perú es un socio confiable, que está en un período de estabilización económica y que existen las condiciones para un acercamiento mayor.

Un segundo grupo, ve con mayores reservas el acercamiento bilateral. Unos por razones estratégicas —de los riesgos que conllevaría una mayor integración en la zona norte— y otros, por la inestabilidad política interna. No se evidencia la existencia de un sector totalmente contrario a un acercamiento con Perú. Si realmente existe, no tiene repercusión a nivel nacional y menos en la conformación de decisiones sobre política exterior.²⁶

De hecho uno de los principios fundamentales de la política exterior del actual gobierno chileno, es la de priorizar América Latina y específicamente las relaciones con los países vecinos. Esto representa una continuidad respecto a lo efectuado, en general, en la política exterior chilena y es el marco que ha permitido que se avance con Perú a nivel comercial y en otros ámbitos, como en el proyecto de homologación de sus gastos militares, uno de los principales generadores de desconfianza entre dos gobiernos, no sin dificultad. Además se ha establecido como mecanismo permanente el 2+2, reuniones periódicas entre los Cancilleres y ministros de defensa de ambos países, y se siguen desarrollando medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas.

En general, no existe constancia de una opción por contraponer una imagen exitosa, expansionista; frente a la de un vecino con problemas de inestabilidad política y pobreza estructural; aunque en el último tiempo ha evidenciado niveles muy positivos de evolución a nivel macroeconómico.

Sí algunos sectores, dentro de Chile, resaltan la existencia de una nueva arrogancia y de un intento por diferenciarnos de nuestro vecindario, como señala el sociólogo Jorge Larraín. “Hemos acentuado más, en el último tiempo, aquello que nos separa del resto de América Latina. Y eso, a partir de un discurso identitario nacido en los 80. Un discurso triunfalista, que habla de un país ganador, un país modelo, que nos lleva a distanciarnos de otros países, que no son tan ganadores ni tan modelos. Que no han aplicado las recetas como nosotros”.²⁷

Esta visión del país triunfalista, distante cultural y económicamente de su entorno más inmediato, se expresaría incluso en la infancia. Según una encuesta publicada por UNICEF y *time research* en noviembre de 2004, en torno a los prejuicios de los niños, niñas y adolescentes; frente a la interrogante de ¿Consideras alguna de las siguientes nacionalidades inferiores a las chilenas?, el 32% señaló respondió que a los peruanos y un 30% a los bolivianos.²⁸ La persistencia de estas percepciones cruzadas, de estas visiones contrarias del otro que se han desarrollado históricamente, se expresan en las principales hipótesis de conflicto existentes entre ambos países.

Hipótesis de Conflicto

A nivel de la ciudadanía en general, en Chile no se evidencia la posibilidad de un conflicto armado entre Chile y sus países vecinos. Eso sí, de presentarse, según distintas encuestas, sería más factible con Perú.²⁹

Las posibles hipótesis generadoras de un conflicto armado entre ambos países son variadas. No obstante, como se evidencia en el Libro de la Defensa peruano, tanto en Perú como en Chile frente a la interrogante de ¿Cuáles son las principales hipótesis de conflicto entre ambos países?, la primera opción seleccionada es la de la delimitación marítima.³⁰

Sin embargo, desde la perspectiva peruana, existen otras posibles hipótesis que no son consideradas en Chile. En esencia, se efectúan referencias a posibles conflictos por fuentes energéticas, agua y gas.

No obstante existen una serie de instancias o situaciones que posibilitan el desarrollo de confrontaciones entre ambos países, que no necesariamente repercutirán en una acción armada. En esencia, las relaciones entre estos dos países entran permanentemente en fases de tensión- distensión, que impiden el desarrollo de una vinculación más profunda.

Esto se evidencia en las respuestas obtenidas por el Barómetro de la Universidad de Lima.³¹

**¿Cuál de los cinco países que limitan con
Perú considera que es el mejor amigo de nuestro país?**



**¿En general, considera que las relaciones diplomáticas
entre Perú y Chile son muy buenas, buenas regulares,
malas o muy malas?**

	2004 Abril	2004 Agosto	2005 Abril
Muy buenas / buenas	11.4	9.9	8.0
Regulares	60.2	52.7	58.9
Malas / muy malas	24.3	34.3	31.4
No sabe / no contesta	4.1	3.0	1.7
	100	100	100

A nivel interestatal junto con la ya nombrada discrepancia por la delimitación marítima existen otras dificultades. A nivel interestatal, un factor que se arguye como posible fuente de discrepancias, es el cuadro de adquisiciones militares de Chile. Este ha sido el principal argumento utilizado por ejemplo por el ministerio de defensa peruano para solicitar un aumento del gasto militar.

Las imágenes antagónicas también se evidencian en los posibles **conflictos entre los Estados y los privados**. En este ámbito, hay dos casos emblemáticos. El primero, es el que se desarrolla en los tribunales chilenos entre la línea aérea Aerocontinente y el gobierno de Chile. En el que aerolínea plantea que fue objeto de trato discriminatorio, para favorecer el monopolio de Lan Chile, mientras el gobierno chileno acusa a la aerolínea de lavado de dinero.

El segundo caso involucra al gobierno peruano y a Luchetti. En esta controversia también la empresa chilena argumentó ser objeto de discriminación por parte del gobierno peruano.

A nivel de los posibles conflictos entre los privados, más allá de algunos casos en el ámbito empresarial, un factor sustantivo a considerar es el de la creciente migración peruana a Chile. El 21% de los actuales migrantes que ingresan a territorio chileno, provienen de Perú.³²

En una dinámica que caracteriza la vinculación bilateral, los conflictos entre privados o entre estos y los estados rápidamente son circunscritos en una óptica estatal y consecuentemente, existe la imagen de dos vecinos con una amplia red de discrepancias o de potenciales conflictos.

Conclusión

La relación entre Chile y Perú está aún fuertemente condicionada por la herencia histórica; que se evidencia fundamentalmente en la existencia de una serie de percepciones cruzadas. Estas se identifican con la noción de dos países rivales desde antes de su creación de su Estado nacional y de manera más decidida a partir de la Guerra del Pacífico.

Estas percepciones se han generado en un contexto de profundas desconfianzas y de agudas diferencias en factores esenciales de la constitución de ambos países.

Estas percepciones están enraizadas a nivel cultural y están en la base de las actuales discrepancias o posibles hipótesis de conflictos entre ambos países y se expresan a nivel político en: una estrategia peruana de rescatar los temas que consideran pendientes en la relación bilateral y una postura chilena que se basa en la argumentación de que no existen temas pendientes. A pesar de que se le asigna clara prioridad a la vinculación con los países vecinos. La contraposición permanente de estas dos posturas ha generado una lógica de preservación del statu quo.

Vencer esta dinámica supone generar modificaciones estructurales de nociones consideradas básicas para la conformación de las identidades nacionales de ambos países y sobrellevar desconfianzas y diferencias permanentes en la relación bilateral.

Anexo

Ley de base del dominio marítimo del Perú

Artículo 1°. Objeto de la ley

La presente Ley establece, en cumplimiento del artículo 54 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el Derecho Internacional, las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del dominio marítimo del Estado hasta la distancia de 200 millas marinas, en las que el Estado peruano ejerce soberanía y jurisdicción.

Artículo 2°. Determinación de las líneas de base

Las líneas de base están determinadas por las coordenadas geográficas que constan en el anexo 1, que se inician en el Norte en las coordenadas astronómicas Lat. 03°23'33.96" S. Long. 80°19'16.31" W (WGS84 Lat. 03°23'31.10" S, Long. 80°18'49.29" W), y finalizan en el Sur en las coordenadas WGS84 Lat. 18°21'08" s, Long. 70°22'39" W, incluidas en las seis cartas del anexo 2 de la presente Ley.

Artículo 3°. Consideración como aguas interiores

De conformidad con el Derecho Internacional, las aguas comprendidas dentro de las líneas de base establecidas en el artículo 1° de la presente Ley, forman parte de las aguas interiores del Estado.

Artículo 4° Límite exterior

De conformidad con la Constitución Política del Estado, el límite exterior del dominio marítimo del Perú es trazado de modo que cada punto del citado límite exterior se encuentre a doscientas millas marinas del punto más próximo de las líneas de base en aplicación de los criterios de delimitación establecidos por el Derecho Internacional.

Artículo 5° Levantamiento de la cartografía del límite exterior

El Poder Ejecutivo queda encargado de levantar la cartografía correspondiente al límite exterior del dominio marítimo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la presente Ley.

Artículo 6° Anexos 1 y 2 integran la Ley

Los anexos 1 y 2 son parte integrante de la presente Ley.

Artículo 7° Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, quedando derogada, o sin efecto, o modificada, según corresponda, cualquier disposición legal anterior contraria a las normas contenidas en la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los tres días del mes de noviembre de dos mil cinco.

Marcial Aypoma Alvarado
Presidente del Congreso de la República
Fausto Alvarado Dodero
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

NOTAS

1. Académica de la Universidad de Chile. Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt 1040244.
2. En este trabajo se abordará como un factor de quiebre o marcador la Guerra del Pacífico, aunque algunos analistas hacen referencia a que las discrepancias entre Chile y Perú ya se evidencian antes.
3. Elaboración propia, sobre la base de aportes de distintos autores.
4. Al respecto ver Paz Milet (2004), “Chile- Perú: las dos caras del Espejo”, revista *Ciencia Política* Volumen XXV, N° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile.
5. Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa 1535-1883, Editorial Universitaria, pág. 15.
6. US Department of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs, Background Notes, April 2005.
7. Esta diferenciación ha sido rescatada también por el candidato a la presidencia Ollanta Humala y es una de las principales bases de sustento de su discurso populista.
8. Aplicada a 615 personas mayores de 18 años de ambos sexos, en 38 de los distritos de Lima Metropolitana.
9. Luis Barandarián Pagador (1995), Desarrollo y gasto militar. *El caso peruano*, Editorial APOYO, Lima, Perú, octubre de 1995, pp. 55.
10. *100 años del Ejército peruano: frustraciones y cambios*, Editorial Juan Mejía Baca, Lima-Perú, 1971.
11. *Ibíd.*
12. José Rodríguez Elizondo (2004), “El siglo que vivimos en peligro”, *La Tercera- Mondadori*, pp. 26-27.
13. *El Comercio*, 15 de mayo de 2005.
14. *El Mercurio*, domingo 17 de abril de 2005.
15. Embajador en retiro del Servicio Diplomático del Perú, su artículo “Delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile”, escrito en 2001 fue publicado www.contexto.org.
16. *Ibíd.*

17. Revista *CARETAS*, Número 1735, 22 de agosto de 2002, pág.16.
18. Este informe se encuentra de manera íntegra en Llanos, Hugo (1977), *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*, Tomo II, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, pp. 125-128
19. Memorial del Ejército de Chile, pág. 19
20. Carolina Leciñana Falconí (2004), *La Guerra del Pacífico 120 años después. Diplomacia y Negociación*, Lima.
21. Al respecto ver José Rodríguez Elizondo (1996), Chile-Perú: Imágenes con interferencias, revista *Debate*, Perú, Vol. XVII, Número 87, marzo-abril de 1996 y Relación Chile-Perú en el marco de las Convenciones de Lima, revista *POLITICA* del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Volumen 33, Primavera 1995, Santiago de Chile.
22. Entrevistas desarrolladas en el marco del Proyecto Fondecyt 1040244, sobre Generación de Espacios de Diálogo entre Chile-Perú.
23. Revista *Debate*, marzo-abril de 1996, volumen XVII, Número 87, APOYO Comunicaciones S.A, Lima, Perú.
24. *Ibíd.* pág. 25.
25. Esta tesis es esgrimida por Margarita Guerra (2005), directora del Instituto Riva Agüero de la Universidad Católica de Perú en el artículo *Enemigos Íntimos*, 17 de abril de 2005.
26. Al respecto ver Claudio Fuentes y Paz Milet (1997), Chile-Bolivia-Perú: ¿es posible un esquema de seguridad? Análisis de las relaciones exteriores y de seguridad en los `90, en Raúl Barrios, Ed. Bolivia, Chile, *Perú: una opción cooperativa*, UDAPEX, Bolivia.
27. *La Tercera*, 20 de septiembre de 2004.
28. El instrumento fue aplicado a un universo de 720 casos, de niñas y niños de 7º u 8º años básico y adolescentes de 3º ó 4º año medio. Alumnos de las ciudades Iquique, Santiago y Temuco pertenecientes a establecimientos municipalizados, particulares subvencionados y particulares pagados.
29. Al respecto ver Encuesta FLACSO-Chile, 2002.
30. Respuestas obtenidas en entrevistas realizadas, tanto en Chile como en Perú, en el marco del Proyecto Fondecyt 1040244.

31. Encuesta aplicada en la población de Lima Metropolitana y El Callao, en abril y agosto de 2004 y abril de 2005.
32. Datos de Jorge Martínez (2003), El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el Censo de 2002. Santiago CELADE-CEPAL, *Serie Población y Desarrollo* Número 49.

RESUMEN

Chile-Perú: Las raíces de una difícil relación

Las relaciones entre Chile y Perú tienen un desarrollo zigzagueante, caracterizado por etapas de tensión o distensión. A pesar de la voluntad política y de las iniciativas generadas en ambos países, no se ha podido alcanzar un nivel de vinculación acorde a dos naciones vecinas, que comparten una compleja red de interrelaciones.

Analizar el porqué de esta situación, implica necesariamente remontarse al pasado. Al proceso de conquista de ambos territorios, a la conformación de los Estados nacionales y esencialmente a las consecuencias de la Guerra del Pacífico, el conflicto bélico en el que se vieron involucrados hace más de un siglo ambos países y que aún tiene amplias repercusiones en la relación bilateral.

Tres son las principales imágenes que abordamos en este trabajo, que creemos son fundamentales en la percepción que existe del otro. La de ganador v/s vencido; la de invasor e invadido y la de país exitoso y estable frente a la imagen de un país políticamente inestable y con altos niveles de pobreza.

ABSTRACT

Chile-Peru: The Roots of a Difficult Relationship

Chile and Peru have always had their ups and downs, alternating periods of goodwill and tension. In spite of political will and initiatives generated by both countries, they could never achieve the normal relation of two neighboring countries that share a complex network of interrelations.

In order to understand this situation it is essential to look into the past: the conquest of both territories, the creation of the national Governments and, particularly, the aftermath of the War of the Pacific, a military conflict that took place over a century ago between the two countries and which still has profound repercussions on the bilateral relation.

In this paper, we work with three main images that we believe are essential to understand the countries' perception of one another. The image of the victor vs. the defeated; that of the invader vs. the invaded; and the successful country vs. the image of a politically unstable country with high poverty levels.

SUMÁRIO

Chile-Peru: As raízes de uma relação difícil

As relações entre o Chile e o Peru são marcadas por um desenvolvimento ziguezagueante, caracterizado por etapas de tensão e distensão. Apesar da vontade política e das iniciativas geradas em ambos os países, não foi possível alcançar um nível de vínculo próprio de duas nações vizinhas que compartilham uma complexa rede de inter-relações.

Analisar o porquê desta situação implica necessariamente remontar ao passado: ao proceso de conquista de ambos os territórios, à formação dos Estados nacionais e, sobretudo, às conseqüências da Guerra do Pacífico, o conflito bélico que envolveu os dois países há mais de um século e que ainda repercute amplamente na relação bilateral.

São três as principais imagens que abordamos neste trabalho, que, acreditamos, são fundamentais na percepção do outro: a de vencedor e de vencido; a de invasor e de invadido e a de país de sucesso e estável em contraposição à imagem de um país politicamente instável e com altos índices de pobreza.



Las relaciones oficiales de Puerto Rico con el Caribe

Efraín Vázquez Vera

Históricamente, Puerto Rico, debido a su localización geográfica, ha desempeñado un papel protagónico en el desarrollo político, social y económico del Caribe. Desde la dominación española, y luego la norteamericana, Puerto Rico ha sido centro estratégico de influencias políticas, económicas y militares, que han sido determinantes en la configuración y futuro de la región.

Nadie puede dudar que Puerto Rico es parte activa y protagonista del Caribe, ya que siempre ha mantenido relaciones no oficiales como las familiares, migratorias, económicas, comerciales, y académicas, entre otras. En este trabajo nos concentraremos en analizar las relaciones oficiales de Puerto Rico con el Caribe, entendiendo, aquellas relaciones encaminadas y dirigidas por el gobierno puertorriqueño del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fundado el 25 de julio de 1952.

Podemos señalar que hasta nuestros días existen tres etapas generales en el desarrollo de una política exterior puertorriqueña hacia el Caribe. Las tres han sido desarrolladas por gobernadores del Partido Popular Democrático (PPD) que defiende y promueve el actual status político de Estado Libre Asociado. Aunque el Partido Nuevo Progresista (PNP) ha gobernado en varias ocasiones no se puede establecer una etapa en la política exterior puertorriqueña hacia la región bajo su administración ya que al defender la anexión a los Estados Unidos de América (EE.UU.) no creen en el establecimiento y desarrollo de una política exterior autónoma y mucho menos independiente. Se podría señalar que toda acción exterior de las administraciones de gobierno del PNP no han sido de iniciativa propia y si por encargo del gobierno norteamericano.

La primera etapa fue desarrollada por el ex Gobernador Luis Muñoz Marín (1952-1964). Durante esta etapa la política exterior puertorriqueña se personalizó en la figura del fundador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico quien se proyectó como un líder de la democracia en las Americas. Igualmente, con el establecimiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Luis Muñoz Marín concentró sus esfuerzos internacionales en la búsqueda de legitimidad para el status político proyectando la nueva formula política como una tercera respuesta al coloniaje, y como un modelo de desarrollo económico para América Latina y el Caribe. Esta política exterior permitió a Luis Muñoz Marín proyectarse internacionalmente como un “Jefe de Estado” estableciendo importantes relaciones políticas y personales con líderes de la región e interviniendo políticamente en crisis políticas como en la guerra de abril de 1965 en la República Dominicana. Al Luis Muñoz Marín dejar la Gobernación, y comenzar su retiro político, su política exterior concentrada en su figura desapareció.

La segunda etapa hace referencia al segundo periodo de gobierno de Rafael Hernández Colón (1984-1992). Es importante señalar que durante su primer periodo de gobierno (1972-1976) no se realizó ninguna actividad internacional destacada. Se trató de una política exterior puertorriqueña vinculada estrechamente a la Guerra Fría y a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) del ex Presidente de los EE.UU. Ronald Reagan. La ICC fue en sus orígenes un programa económico pero con claros objetivos políticos y de defensa concebida para ayudar

a los países caribeños a exportar productos a los EE.UU. y estimular el sector privado en la región. El programa permitía la entrada a los EE.UU. de la mayoría de los productos caribeños (74 por ciento) libres de arancel. Esa iniciativa norteamericana, que también incluía ayudas e inversiones, beneficiaba más a las islas pequeñas de la región.¹

La ICC no estaba realmente dirigida para satisfacer las necesidades de desarrollo de los países del Caribe. No incluyó el comercio libre de artículos de cueros, azúcar, derivados del petróleo y textiles. Además los inversionistas norteamericanos, por razones de inestabilidad política, no estuvieron muy entusiasmados con la propuesta de invertir en Guyana, Trinidad y Tobago y Jamaica. A comienzo de la década de los años 90 ya existía la certeza que la ICC había sido un fracaso, pues causó pocos efectos en las economías caribeñas.²

Además de las críticas anteriormente señaladas a la ICC, debemos añadir:

- 1) la falta de instituciones en el programa;
- 2) exclusión de los países que no se encontraban bajo la órbita de los EE.UU. como Cuba; y
- 3) no prestaba atención especial a los problemas sociales y económicos de los países más pobres de la región.³

Puerto Rico tuvo un papel protagónico en la ICC por “encargo” del gobierno norteamericano, bajo el establecimiento de “plantas industriales gemelas” en la que una cadena de producción industrial era dividida entre una fábrica en Puerto Rico y otra en algún país del Caribe. Se trató de una política exterior puertorriqueña subordinada a la política exterior norteamericana hacia la región. Este protagonismo puertorriqueño en la política exterior norteamericana hacia el Caribe de Ronald Reagan trajo graves consecuencias al desarrollo de la política exterior puertorriqueña hacia el Caribe, que es vista hoy como vinculada a los intereses norteamericanos. A pesar de esto, mientras Puerto Rico sirvió a los intereses estadounidenses, hubo la oportunidad de iniciar espacios limitados a una política exterior propia que serán desarrollados en la tercera etapa.

De otra parte, el fin de la Guerra Fría sacó a relucir un limitado interés de los EE.UU. en la zona, lo cual se ha manifestado en una reducción

en las ayudas que brindaba a las economías caribeñas. En 1985 las ayudas norteamericanas a la región sumaban unos 226 millones de dólares; diez años más tardes, dicha ayuda se había reducido a sólo 22 millones.⁴ Como resultado de esta situación, la presencia e iniciativas de Puerto Rico en el Caribe prácticamente desaparecieron.

La tercera etapa de la política exterior puertorriqueña se desarrolló bajo la incumbencia de Sila M. Calderón Serra (2001-2004), y su Secretario de Estado, Ferdinand Mercado Ramos (2001- 2003). Se trató del primer intento de establecer una política exterior puertorriqueña genuina y autónoma a los intereses norteamericanos enmarcada en la Personalidad Jurídica Internacional Limitada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Su característica principal fue la búsqueda de oportunidades económicas, comerciales, culturales, científicas, tecnológicas, deportivas y turísticas para el Puerto Rico. Los esfuerzos internacionales se concentraron en ofrecer una dimensión internacional a los esfuerzos de cumplir con el programa de gobierno de Sila M. Calderón Serra: **Proyecto Puertorriqueño para el Siglo 21**. Se trató de un reconocimiento importante sobre la necesidad apremiante de buscar oportunidades y defender intereses puertorriqueños ante la mundialización, y aportar nuestras experiencias de desarrollo a nuestros hermanos de América Latina y el Caribe, independientemente a la política exterior norteamericana.⁵

La política exterior hacia el Caribe bajo la administración de Sila M. Calderón Serra encontró obstáculos endógenos y exógenos para su desarrollo. Los factores endógenos que explican la limitada presencia de Puerto Rico en el Caribe podrían ser los siguientes: en primer lugar, la visión de algunos líderes puertorriqueños, caracterizada por una ausencia casi total de cultura internacional y caribeña, que nos lleva juzgar los demás países del Caribe como competidores, en vez de como socios. En segundo lugar, las fuerzas políticas conservadoras y anexionistas, sumadas a la política norteamericana de asimilación promulgada durante gran parte del siglo pasado, no han favorecido nunca que Puerto Rico tenga una política autónoma hacia el Caribe. Estas fuerzas entienden que existe una incompatibilidad entre ser un país caribeño y aspirar a la anexión de los EE.UU.; entienden equívocamente que nuestro aislamiento del Caribe es muestra de nuestra lealtad a la nación estadounidense. Esto ha alimentado las preconcepciones

antes mencionadas de la mentalidad puertorriqueña, y ha fortalecido la falsa creencia de que los intereses puertorriqueños deben ser siempre idénticos a los intereses norteamericanos. Inclusive se ha llegado al punto de sabotear iniciativas que meramente buscaban ampliar la influencia puertorriqueña en nuestra región, por el simple convencimiento de que son contrarias a sus proyectos políticos particulares. Por último, está el factor de la falta de poderes políticos (Soberanía) para crear instituciones gubernamentales que dirijan la acción de Puerto Rico en el exterior. Esta carencia ha impedido que desarrollemos una política exterior hacia el Caribe más eficiente, dinámica y continua.

El primer factor exógeno hace referencia a la percepción a que cualquier intento de Puerto Rico de estrechar vínculos con el Caribe es promovido por los EE.UU., quien actualmente, y desde el fin de la Guerra Fría, carece de una política exterior clara y coherente hacia la región. La interpretación de cuando habla Puerto Rico se promueven intereses norteamericanos ha impedido que la nación caribeña alcance sus objetivos de política exterior de vincularse a la mayoría de organismos internacionales del Caribe y al establecimiento de programas de cooperación bilaterales. Podemos encontrar el origen a esta percepción caribeña en el papel que desempeñó Puerto Rico en la ICC del ex Presidente Ronald Reagan, bajo la administración de Rafael Hernández Colón.

El segundo factor exógeno se refiere a la percepción caribeña de que cualquier iniciativa puertorriqueña no es permanente o a largo plazo, pues la existencia de una política exterior puertorriqueña, y su continuidad, depende de que el PPD se encuentre en el poder. Esta realidad que fue confirmada con el gobierno anexionista de Pedro Rosselló González (1993 - 2000), quien abandonó y canceló todas las responsabilidades y espacios que Puerto Rico había alcanzado con su limitada política exterior. Este factor comprueba que una de las limitaciones más importantes para el desarrollo de la política exterior puertorriqueña es la falta de consenso nacional de una política exterior puertorriqueña.

El último factor externo se refiere a la oposición del Departamento de Estado de los EE.UU. de que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico tenga algún papel internacional.⁶ Esta realidad, junto a una ignorancia de los diplomáticos norteamericanos sobre la realidad puertorriqueña, ha impedido que Puerto Rico tenga mayores espacios en el Caribe.

La falta de una política exterior norteamericana hacia la región, el dominio de la derecha política y cristiana bajo la administración del Presidente George Bush, el inmovilismo norteamericano para resolver el status político de Puerto Rico y la reconocida baja calidad de sus diplomáticos, han creado grandes limitaciones al desarrollo de la política exterior puertorriqueña hacia el Caribe, cuando se desaprueban y sabotean iniciativas regionales puertorriqueñas, limitando así el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. No hay la menor duda que anteriormente era permitida una participación internacional puertorriqueña en la región a través de la ICC en la medida que servía a los intereses norteamericanos. Con esta actitud norteamericana, que contrasta grandemente con políticas de otros países como los Países Bajos en su relación con las Antillas Holandesas y Aruba, los Estados Unidos han proyectado una imagen caprichosa, incoherente, y absurda que le ha restado prestigio y efectividad en la región.

El primer paso de la administración de Sila M. Calderón Serra, para lograr la inserción de Puerto Rico en el Caribe, fue el solicitar vinculación y participación en todas las organizaciones regionales del Caribe, para ofrecer la voz, experiencia puertorriqueña, y prestar oídos a la experiencia de los demás países caribeños.⁷ Puerto Rico buscó convertirse en un verdadero partícipe de los procesos regionales que tienen un efecto en el País.

Con este fin, la administración Calderón Serra logró la reactivación de Puerto Rico como miembro observador en el CARICOM, solicitando su ingreso como observador a los Consejos de Desarrollo Humano y Social, y de Desarrollo Económico y Comercio. Lamentablemente, los factores exógenos mencionados anteriormente impidieron que estas iniciativas se concretaran.

Igualmente, se reactivó la membresía de Puerto Rico en la Organización de Turismo del Caribe, que había sido abandonada dejando deudas por concepto de cuotas de membresía por la administración anexionista de Pedro Rosselló González.

Asimismo, el 19 de noviembre de 2005 se concretó un memorando de entendimiento entre Puerto Rico y la Organización de Estados del Caribe Oriental que incluye una agenda de trabajo en las áreas de agricultura, comercio, cultura, educación, entre otras.

Durante los últimos cuatro años y medio Puerto Rico ha tenido un papel destacado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los esfuerzos puertorriqueños lograron que el País fuera sede en el 2004 del Trigésimo Periodo de Sesiones de la CEPAL. Igualmente, los puertorriqueños han logrado una participación activa en la Oficina Subregional del Caribe de la CEPAL y en el Consejo de Cooperación y Desarrollo del Caribe con sede en Puerto de España, Trinidad y Tobago. Del 10 al 11 de abril de 2003 se celebró en San Juan de Puerto Rico, con la participación de 20 países del Caribe, la Undécima Reunión del Comité de Cooperación y Desarrollo del Caribe de la CEPAL, lo que fue un hecho histórico por ser la primera reunión de un órgano de la Organización de las Naciones Unidas que se realiza en el País.

Es necesario hacer una mención especial a los intentos de la administración Calderón Serra de lograr el ingreso a la Asociación de Estados del Caribe (AEC) como Miembro Asociado.⁸ La carta constitutiva de la AEC en su Anejo II⁹ invita a Puerto Rico a formar parte de la organización como Miembro Asociado. Por tal razón, y reconociendo la importancia de la organización para el desarrollo económico, social y comercial de la región, el gobierno puertorriqueño solicitó el ingreso a la organización. Para el asombro de Puerto Rico, los países miembros, asociado, observadores, y la Secretaría General de la AEC, los EE.UU. se opuso a la vinculación de Puerto Rico señalando que el interés de Puerto Rico “no se relaciona con la tradición histórica de la participación de Puerto Rico en el Caribe”. Luego de señalar que el principal argumento contra de la vinculación de Puerto Rico es el carácter antiamericano de la AEC, se ofrecieron otras razones poco serias como su oposición al pago de una cuota por parte de Puerto Rico ya que representaba una “vinculación jurídica internacional” que debía ser aprobada por el Congreso norteamericano, ignorando que Puerto Rico históricamente ha pagado cuotas a organizaciones internacionales como la Organización de Estados Iberoamericanos, Organización Mundial de Turismo, entre otras.¹⁰ Las negociaciones fueron suspendidas luego que los países miembros de la AEC autorizaran al Secretario General, Norman Girvan, comenzar las conversaciones para la firma del acta de adhesión de Puerto Rico. La administración Calderón Serra realizó esfuerzos para convencer al Departamento de Estado norteamericano del carácter no “político” de la AEC sin éxi-

to. Como estrategia para vincular a Puerto Rico a la organización, se retiró la solicitud de ingreso como Miembro Asociado y se presentó una nueva solicitud como observador dejando claro que Puerto Rico no renunciaba a su derecho a solicitar nuevamente en un futuro su ingreso como Miembro Asociado.¹¹ Ante la nueva solicitud, nuevos obstáculos aparecieron por parte de países miembros de la organización que se oponen a la vinculación sin la aprobación norteamericana. La solicitud puertorriqueña ha causado debates importantes entre los países miembros, ya que la carta constitutiva de la organización explícitamente hace la invitación a Puerto Rico sin aclarar que se debe contar antes con el permiso norteamericano. Hasta el final de la administración Calderón Serra se continuó defendiendo en todos los foros regionales e internacionales nuestro derecho de vincularse a la AEC para estrechar relaciones con el Gran Caribe. Si los puertorriqueños continúan defendiendo su vinculación, y reciben el apoyo de países hermanos del Caribe, estamos convencidos que tarde o temprano Puerto Rico alcanzará su objetivo.

Paralelamente, a los intentos de vincularse a organizaciones regionales del Caribe, se realizaron iniciativas de carácter bilateral con países de la región. La política exterior de la administración Calderón Serra incluyó igualmente intensificar las relaciones culturales con el resto de las naciones vecinas. No se puede pretender crear un clima de confianza entre los distintos Estados de la región, ni propiciar el fortalecimiento de contactos comerciales si antes no se llegan a conocer mutuamente como pueblos. En este sentido, se tuvo como objetivo el fomentar iniciativas culturales con los países del Gran Caribe e intensificar los contactos académicos mediante programas de intercambio de profesores y estudiantes, especialmente con la República Dominicana.

Otro interés prioritario para Puerto Rico fue la colaboración en el desarrollo de programas de manejo de desastres naturales en la región. En este renglón, los puertorriqueños pueden aportar mucho en el adiestramiento de recursos humanos y el establecimiento de políticas mitigadoras para la región.

El mejor ejemplo del éxito alcanzado por Puerto Rico en sus relaciones bilaterales es la República Dominicana. El 7 de diciembre de 2003 se suscribió en Santo Domingo una Declaración de Cooperación Multisectorial que se convirtió en un marco institucional para canalizar

programas e iniciativas de cooperación entre ambos países en las áreas de la academia, comercio, cultura, energía, lucha contra el narcotráfico, entre otros. La Declaración contempló la creación de una Comisión Binacional Dominicana-Puertorriqueña, cuya misión es la de elaborar anualmente un Programa de Cooperación Binacional que se convertirá en la agenda de trabajo para ambos países.

Inicialmente, los EE.UU. no aceptó el que Puerto Rico suscribiera una Declaración con un país soberano como la República Dominicana. Funcionarios del Departamento de Estado norteamericano trataron de sabotear e impedir la iniciativa puertorriqueña y dominicana.¹²

Afortunadamente, luego de difíciles y largas negociaciones con funcionarios norteamericanos, y gracias a la perseverancia puertorriqueña y dominicana se alcanzó un texto al que los norteamericanos no podían oponerse al realizar los cambios solicitados al documento e incluir el siguiente párrafo:

“El Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la República Dominicana se proponen llevar a cabo actividades dirigidas a promover la cooperación mutua dentro del marco de sus respectivas competencias constitucionales y sin perjuicio de los Instrumentos Internacionales vigentes entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos de América, de acuerdo a la coordinación con otras autoridades relevantes, (...)”

Los logros principales de la Declaración fueron:¹³

1. La creación de un Programa de Becas para que el claustro dominicano realice estudios en la Universidad de Puerto Rico.
2. Ambos gobiernos realizaron un esfuerzo histórico por acercar a dominicanos y puertorriqueños a través de la cultura eliminando viejos estereotipos, a través del cine, el teatro, las artesanías, la música, los libros, la fotografía, entre otras actividades culturales.
3. Por primera vez en la historia, Puerto Rico y la República Dominicana alcanzaron una radiografía clara de sus relaciones comerciales, lo que permitió delinear las siguientes estrategias que lograron un aumento del intercambio comercial:

- a. Creación de una comisión facilitadora de comercio que evalúe marcos legales, tendencias, comportamientos y conflictos comerciales entre el sector privado.
- b. Identificar sectores comerciales con potencial de crecimiento para propiciar el encuentro entre suplidores y compradores.
- c. Estimular inversiones del sector privado entre ambos mercados.
- d. Mercadear productos y servicios entre ambos países.

Esta declaración es un ejemplo excelente sobre el potencial internacional de Puerto Rico y lo beneficioso que pueden ser de las gestiones internacionales para Puerto Rico, cuando existe voluntad política y los EE.UU. no lo impide. No hay duda que para los puertorriqueños la experiencia dominicana es un anticipo de lo que será en un futuro una política exterior plena y soberana.

Estas iniciativas para desarrollar una política exterior de Puerto Rico hacia el Caribe deben promulgarse con una voz y una actitud genuinamente caribeñista. Los puertorriqueños tienen el potencial y el deseo de así hacerlo. Para lograr esta meta de fortalecer su posición a nivel internacional se debe comenzar por hacer todos los esfuerzos para desarrollar o culminar el actual status político que impide la integración de Puerto Rico al Caribe y al mundo.

Es hora de que Puerto Rico se enfrente a los problemas del Caribe como propios. Existen las condiciones idóneas para convertirse en un portavoz que defienda y promueva los intereses del Caribe en los EE.UU. y el mundo. A mediano y largo plazo, las acciones de Puerto Rico en el Caribe estarán siempre dirigidas a buscar la estabilidad política y económica de la región y a crear un ambiente propicio para el fortalecimiento del comercio, tanto al nivel regional como mundial.

En este nuevo orden económico global, una parte significativa de la capacidad competitiva de Puerto Rico depende de su integración con el resto de los países del Caribe. Si Puerto Rico quiere abrirse al mundo debe comenzar por abrirse al Caribe. Puerto Rico tiene dos opciones al momento de pensar en el futuro de sus relaciones con el Caribe y el mundo: continuar con el aislamiento o comenzar a elaborar una

política exterior puertorriqueña autónoma, que permita ser partícipes y socios activos de la región.

La primera alternativa conlleva el peligro de quedar excluido o marginado de importantes iniciativas comerciales y políticas de gran impacto en las economías del Caribe, lo que restaría competitividad e influencia. La mayor parte de los países caribeños tendrán en un futuro cercano acuerdos simultáneos de libre comercio no sólo con los EE.UU., sino también con la Unión Europea, Centro América y el resto de América Latina. En este escenario, Puerto Rico estará en desventaja evidente.

El interés de Puerto Rico debe ser fortalecer sus lazos comerciales, económicos, culturales y políticos en la región, entendiendo que Puerto Rico no ha sabido aprovechar en el pasado el potencial mercado de servicios de la región, en el que Puerto Rico puede capitalizar y convertirse en un verdadero centro de servicios para muchos países del Caribe. De igual manera Puerto Rico es un importante centro de transportación aérea y próximamente se espera concluir iniciativas de gobierno para ser centro de la transportación marítima, también podría ser un centro de servicios médicos, financieros, de comunicaciones y tecnología, entre otros.

Nadie puede dudar que el Caribe enfrenta grandes retos para su desarrollo económico y social ante el fenómeno de la globalización. Actualmente, se encuentra inmerso en tres procesos diferentes de negociación de libre comercio diferentes y simultáneos: el Área de Libre Comercio de las Américas, la Organización Mundial de Comercio y el Acuerdo de Cotonou con Europa. El mayor problema que enfrenta la región ante estas iniciativas es la falta de recursos humanos y financieros para desarrollar unas negociaciones efectivas, que defiendan sus intereses económicos y comerciales. El principal interés del Caribe es lograr el reconocimiento de un trato diferenciado en las políticas comerciales, que tome en consideración la fragilidad de sus sectores productivos y la dependencia a preferencias comerciales en mercados de la Unión Europea, los EE.UU. y Canadá. Existe el ánimo y la impresión de que el Caribe no obtendrá todo lo necesario para mantener su ritmo de crecimiento económico, y que sus sectores productivos se verán afectados por la liberalización mundial del comercio.

La encrucijada que vive nuestra región debe ser reconocida como de importancia vital para Puerto Rico, considerando que los intereses caribeños son muy semejantes a los puertorriqueños. Por una parte, es imperativo defenderse de la globalización perpetuando un trato diferenciado ante las preferencias comerciales y económicas en el mercado norteamericano, y al mismo tiempo es necesario defender también los sectores productivos puertorriqueños menos competitivos, como la agricultura. Todos los países del mundo defienden sus puntos de vista e intereses, incluso los EE.UU., que defiende su poco competitivo y subvencionado sector agrícola. Los puertorriqueños, sin embargo, no pueden formar parte del esfuerzo caribeño para defender sus intereses, y parecen estar destinados a seguir la corriente de un derrotero inevitable de consecuencias aún imprevistas.

Ante la coyuntura internacional en la que se vive, resulta trágico que Puerto Rico no pueda velar por sus intereses y que no pueda formar parte de los conglomerados de países que luchan por defenderlos. Peor aún resulta la idea absurda e ingenua que los EE.UU. defiende los intereses puertorriqueños ante foros internacionales, y por lo que no se deben preocupar siquiera por esto, entregando así el futuro a la completa incertidumbre. Algunos funcionarios puertorriqueños calman sus preocupaciones presentándolas ante agencias y funcionarios estadounidenses con la esperanza de ser escuchados, y se conforman con el consuelo de haber descargado su responsabilidad histórica. Los puertorriqueños deben reconocer que la globalización tiene y tendrá consecuencias y efectos sobre su desarrollo socioeconómico, y que sólo ellos podrán defender sus intereses, precisamente porque son los propios.

Puerto Rico debe aprender y seguir el ejemplo de sus hermanos caribeños, que no confían en que otros defiendan sus puntos de vista e intereses. No existe mayor ingenuidad que pensar que otro podrá defender mejor los intereses ajenos y en muchos casos contrarios a los propios.

Los EE.UU. está totalmente desvinculado del Caribe. Desde el final de la Guerra Fría, ese país no ha concretado una política coherente e innovadora hacia la región. Esta realidad es muy conocida por el resto de las naciones de la región, que resienten la falta de interés estadounidense, luego de contar por décadas con una importante presencia

militar y económica en la región. Como ejemplo está el caso de la isla soberana de Granada que hace 20 años, en 1983 fue invadida militar y económicamente por los EE.UU. con grandes promesas de progreso y desarrollo, y hoy no existe ningún programa, beca, o ayuda para esta empobrecida isla de las especies.

Los puertorriqueños deben enfrentar estos retos y hacer valer sus intereses, para lo cual es necesario desarrollar una infraestructura que promueva una cultura internacional en el País. En el pasado no era necesario asumir la defensa de intereses, dado que la economía puertorriqueña estaba fundamentada en preferencias comerciales hacia el mercado estadounidense que ningún otro país del mundo compartía. Estas preferencias, se han venido desmantelando, lo cual ha igualado su condición a la de otros países del Caribe, sin ofrecerse otras opciones para Puerto Rico. Cada vez que los EE.UU. suscribe un acuerdo de libre comercio con un país o un grupo de países, Puerto Rico pierde competitividad y su economía se resiente. Dada la gran ignorancia que existe sobre Puerto Rico en los EE.UU., y dado el hecho de que los intereses puertorriqueños, en la mayoría de los casos, se asemejan más a los de un país en vías de desarrollo que a los de un país desarrollado, resulta del todo comprensible que la nación norteamericana no tome demasiado en consideración los intereses puertorriqueños.

Ante el aparente panorama de falta de opciones para Puerto Rico, y ante el peligro de quedar a merced de negociadores internacionales desconectados de la realidad puertorriqueña, es urgente que los EE.UU. conceda los poderes soberanos necesarios para crear y desarrollar un esquema institucional que les permita elaborar una política internacional y comercial propia. No se puede continuar jugando el papel de observadores, cuando la economía puertorriqueña es una de las más importantes de la región. América Latina y el Caribe no podrán desarrollar y ampliar sus procesos de integración y libre comercio sin contar con Puerto Rico. La voz sin voto no cuenta. Es imposible conformarse con ser escuchados en las esferas de poder estadounidense, cuyas políticas están previamente determinadas y asumidas. Los EE.UU. jamás antepondrá los intereses puertorriqueños a los suyos.

Los puertorriqueños tenemos mucho que aprender de los países del Caribe, que a pesar de su debilidad y frágil situación, conocen a lo que enfrentan, así como las consecuencias y oportunidades para sus

economías. Esto les permitirá tomar decisiones que amortigüen el impacto negativo de la globalización, que es lo mínimo a lo que debe aspirar Puerto Rico.

NOTAS

1. Parry J.H., Sherlock Phillip y Maingot Anthony (1994), *A Short History of the West Indies*, 4 (ed.) China, Mac Millan Press, p. 304; Richardson Bonham (1992), *The Caribbean in the Wider World: 1492-1992*, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, p. 102; Thomas Clive Y. (1998), *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*, Londres, Latin America Bureau, p. 335; Maingot Anthony P. (1994), *The United States and the Caribbean*, Boulder, Colorado, Westview Press, p. 188; Ramsaran Ramesh (1989), *The Commonwealth Caribbean in the World Economy*, Londres, Mac Millan Press, p. 140-2.
2. Richardson, 103.
3. Thomas, 226.
4. Gedda George (1998), "Resentido el Caribe con los EE.UU.", en *El Nuevo Día*, San Juan, (17 de enero de 1998) p. 63.
5. La acción exterior del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se realiza a través de la Secretaría Auxiliar de Relaciones Exteriores del Departamento de Estado de Puerto Rico. Su misión fue:

"La Secretaría Auxiliar de Relaciones Exteriores se creó con la Misión internacionalizar eficazmente al Estado Libre Asociado de Puerto Rico para la búsqueda de oportunidades económicas, comerciales, culturales, científicas, tecnológicas, deportivas y turísticas. Resulta imperativo que esta Misión se realice ya que nos encontramos en un contexto internacional globalizado, competitivo, de transformación acelerada y de nuevas oportunidades. Además, la Secretaría Auxiliar implanta la Política Exterior y sirve de apoyo a la Gobernadora, Departamentos e instrumentalidades del Gobierno en su gestión al exterior.

Trabajamos arduamente para garantizar que se satisfagan las necesidades económicas y sociales y así traer prosperidad al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus ciudadanos, en el cambiante contexto internacional.

Con el fin de cumplir con nuestras funciones a cabalidad, la Secretaría Auxiliar de Relaciones Exteriores cuenta con una moderna organización, gestión, procesos y cultura de trabajo, tendientes a construir y mantener credibilidad institucional, tanto a nivel local como internacional. Cuenta asimismo con la capacidad sistémica y sistemática de articular, desarrollar, ejecutar y difundir, en el ámbito local e internacional, una acción exterior moderna y proactiva que constituya el marco adecuado para el fomento y la proyección de los intereses y necesidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

El esquema organizacional de la Secretaría Auxiliar de Relaciones Exteriores se compone de áreas de trabajo como información internacional, acuerdos internacionales, cooperación internacional, organizaciones internacionales, misiones y proyectos especiales, por mencionar algunos.

Los objetivos de la Secretaría Auxiliar de Relaciones Exteriores son:

1. Coordinar los intereses, visiones y necesidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y elaborar una acción exterior integral y articulada.
2. Brindar asesoramiento al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y otras agencias gubernamentales sobre relaciones internacionales, con el fin de que se manejen exitosamente la representación y las negociaciones en el exterior en los planos económico, político, jurídico y de asistencia técnica.
3. Garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de prosperidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de sus ciudadanos.
4. Proteger, promover, fomentar y representar efectivamente los intereses del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de sus ciudadanos en el exterior.
5. Promover al Estado Libre Asociado de Puerto Rico en organizaciones internacionales, con el fin de incentivar el intercambio comercial y la atracción de inversión, el turismo y la cooperación internacional.

6. Mantener la mejor imagen del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el plano internacional.
 7. Atraer cooperación y asistencia técnica internacional para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según las prioridades de desarrollo, en los campos social, cultural, educativo, deportivo, ecológico, científico, educación superior, manejo de emergencias, turístico, tecnológico, comercial, económico y otros.
 8. Servir de enlace e interlocutor entre los gobiernos extranjeros y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
 9. Promover y organizar foros y seminarios que propendan un mejor entendimiento del marco internacional.
 10. Ejecutar programas de cooperación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, particularmente de carácter humanitario y educativo.
 11. Definir y adecuar estratégicamente las funciones de las Oficinas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el exterior a nuestros intereses y proceso de desarrollo socioeconómico.
 12. Atender los asuntos relacionados con los Consulados de Carrera y Honorarios acreditados ante el Estado Libre Asociado de Puerto Rico de manera oportuna, profesional y eficiente.”
6. En la Nota Verbal No. 871 de la Embajada de los Estados Unidos de América en la República de Panamá del 20 de mayo de 2003 el gobierno norteamericano estableció que:
- El Departamento de Estado norteamericano solicitó a sus embajadas en Centro América que “(...) respetuosamente recuerden a todos los estados miembros del Sistema de Integración de Centro América (SICA) las guías de referencia que deben considerarse cuando se trata con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.
 - o Que el gobierno norteamericano es el responsable de las Relaciones Exteriores de Puerto Rico.
 - o Que el Departamento de Estado norteamericano debe revisar cualquier propuesta para que Puerto Rico ingrese o participe en organización internacional o firma de cualquier documento.

- o Que el Departamento de Estado norteamericano es quien debe autorizar a Puerto Rico gestionar directamente con gobierno extranjeros.
 - o Que los arreglos protocolares para visita de autoridades de alto rango del gobierno puertorriqueño, como el de Gobernador o Secretario de Estado, no deben ser equivalentes al del Jefe de Estado u oficiales de rango ministerial.
 - o Que el Departamento de Estado norteamericano no ve apropiado para Puerto Rico el status de miembro u observador en organizaciones internacionales cuyos miembros u observadores sean estados soberanos.
7. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico está vinculado a 32 organizaciones internacionales: 22 como Miembro; 7 como Miembro Asociado; 3 como Observador. De las 32 organizaciones internacionales sólo 3 son de ámbito caribeño. (N.A.).
8. La carta de solicitud de adhesión del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a la Asociación de Estados del Caribe:

5 de abril de 2001

Excelentísimo Señor Norman Girvan
Secretario General
Asociación de Estados del Caribe
Puerto de España

Excelencia:

En virtud de los poderes inherentes a mi cargo y de la autoridad que me ha sido conferida por la Constitución y las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tengo el honor de solicitar el ingreso de Puerto Rico en la Asociación de Estados del Caribe como Miembro Asociado, según lo establece el Artículo IV del Convenio Constitutivo y su Anejo II.

Nuestra solicitud está fundamentada en nuestro deseo de participar activamente en aquellas organizaciones internacionales y regionales donde se discutan temas de importancia para nuestro desarrollo económico y social.

Sabemos que la Asociación de Estados del Caribe tiene entre sus objetivos fortalecer lazos entre los países del Gran Caribe, y la búsqueda de respuestas correctas que preparen a la región para enfrentar los retos y oportunidades que presenta la globalización. Puerto Rico desea beneficiarse, y a la misma vez aportar a alcanzar esos objetivos. Actualmente, nos encontramos inmersos en grandes proyectos de administración pública que tendrán gran impacto en el Gran Caribe, y consideramos que la Asociación es el foro idóneo para hacer partícipe a la región. Tenga la seguridad de que estamos determinados a no quedar marginados de los acontecimientos que buscan soluciones a los problemas de nuestra región.

Me complace igualmente manifestar que uno de los deberes que propongo cumplir con mayor esmero es hacer cuanto esté a mi alcance para que las relaciones entre la Asociación y Puerto Rico sean cada vez más estrechas y cordiales.

Aprovecho la oportunidad para expresarle, excelencia, la afirmación de mi más alta y distinguida consideración.

Sila M. Calderón

9. Anexo II de la Carta Constitutiva de la AEC:

Lista de Estados, Países y Territorios para los que está abierta la participación como Miembro Asociado.

Anguila

Bermuda

Islas Caimán

Islas Turcos y Caicos

Islas Vírgenes Británicas

Islas Vírgenes de Estados Unidos

Montserrat

Puerto Rico

República Francesa a título de:

Guadalupe

Guayana

Martinica

El Reino de los Países Bajos (Aruba y Antillas Neerlandesas)

10. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico tiene una tradición de pago de cuotas anuales en diversas organizaciones internacionales:

Organización Mundial de la Salud / Organización Panamericana de la Salud (\$95,336); Organización de Estados Iberoamericanos (\$47,250); Organización del Turismo del Caribe (\$365,550); Organización Mundial del Turismo (\$19,896); Organización de la Alimentación y la Agricultura (FAO) (\$19,006). (En dólares norteamericanos) (N.A.)

11. La carta de sustitución de solicitud de Miembro Asociado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a la Asociación de Estados del Caribe por una solicitud de Miembro Observador:

23 de septiembre de 2002

Excelentísimo Señor Norman Girvan
Secretario General
Asociación de Estados Caribeños (AEC)
Puerto de España, Trinidad y Tobago

Señor Secretario General:

Me complace hacer referencia a la comunicación del 5 de abril de 2001 en la que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico solicitó adherirse como Miembro Asociado a la AEC, según lo establece el Artículo IV del Convenio Constitutivo y su Anexo II.

Permítame reiterarle nuestra voluntad de participar más activamente en las acciones y actividades de la AEC. Desafortunadamente, por razones ajenas a nuestra voluntad, no hemos podido concretar el ingreso de Puerto Rico a la Asociación como Miembro Asociado.

Tomando en cuenta los mejores intereses de Puerto Rico y de la AEC, le ruego que sustituya la solicitud del 5 de abril de 2001 por una solicitud de adhesión como Miembro Observador según lo establece el Artículo V del Convenio Constitutivo y su Anexo II.

Deseo manifestarle, que la sustitución de nuestra solicitud del 5 de abril de 2001, no implica de ninguna manera nuestra renuncia a la posibilidad de que Puerto Rico solicite en otro momento, el ingreso como Miembro Asociado según lo establece el Artículo IV del Convenio Constitutivo y su Anexo II.

Estamos concientes de las responsabilidades y derechos que implica nuestra adhesión como Miembro Observador a la AEC, y en este sentido nos comprometemos con contribuir al logro de los propósitos, alcances y objetivos establecidos por el Convenio Constitutivo.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Su Excelencia la afirmación de mi más alta y distinguida consideración.

Ferdinand Mercado

12. Las principales objeciones norteamericanas al acuerdo entre Puerto Rico y la República Dominicana, según lo expresaron funcionarios del Departamento de Estado norteamericano, fueron:
 1. *“Puerto Rico, as a unincorporated territory of the United States, has no independent authority to conclude treaties or other legally-binding international agreements. Therefore, any agreement which Puerto Rico might sign with a foreign government would have no legal standing.”*
 2. *“ (...) the document uses language that would render it a legally-binding agreement. It would therefore be inconsistent with the U.S. Constitution and inappropriate for conclusion with Puerto Rico.”*
 3. *“Further, the document proposes the creation of several committees dealing with subjects in which the U.S. federal government has exclusive or partial jurisdiction (e.g., immigration, counter-narcotics, environment, natural disasters).”*
 4. *“Based on our preliminary review, we have also identifies problems of a constitutional nature (aside from the general constitutional issue of authority to conclude agreements), in at least one of the articles of the agreement.”*
 5. *“In addition, there are numerous agreements, bilateral and multi-lateral, in force between the U.S. and Dominican republic on the subjects covered by the proposed agreement, and we have not had time to assess whether the proposed agreement would conflict with those existing agreements.”*
 6. *“The document also uses in several instances the terms “both nations”, or “binational” in reference to Puerto Rico and the Dominican Republic. Puerto Rico is a part of the United States and is not a separate sovereign state, country, or nation.”*
13. Está disponible en la Internet una presentación completa sobre los logros alcanzados bajo la Declaración de Cooperación Multisectorial entre Puerto Rico y la República Dominicana: www.estado.gobierno.pr (N.A.)

RESUMEN

Las relaciones oficiales de Puerto Rico con el Caribe

Puerto Rico (P.R.) no es una nación soberana y sus relaciones exteriores son responsabilidad de los Estados Unidos de América (E.E.UU.). En este trabajo nos concentraremos en analizar las limitadas relaciones oficiales de P.R. con el Caribe, entendiendo, aquellas relaciones encaminadas y dirigidas por el gobierno puertorriqueño desde el establecimiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (E.L.A.) en 1952.

Podemos señalar que hasta nuestros días existen tres etapas en el desarrollo de una política exterior puertorriqueña hacia el Caribe: La primera fue desarrollada por el Ex Gobernador Luis Muñoz Marín (L.M.M.) (1952-1964); la segunda hace referencia al periodo de gobierno Rafael Hernández Colón (1972- 1976, 1984-1992); y la tercera, de la política exterior puertorriqueña se desarrolló bajo la incumbencia de la Ex Gobernadora Sila M. Calderón (S.M.C.), y durante el periodo de su Secretario de Estado, Ferdinand Mercado Ramos (2001- 2003). P.R. tiene dos opciones al momento de pensar en el futuro de sus relaciones con el Caribe y el mundo: continuar con el aislamiento o comenzar a elaborar una política exterior puertorriqueña autónoma, que nos convierta en partícipes y socios activos de la región. La primera alternativa conlleva el peligro de quedar excluido o marginado de importantes iniciativas comerciales y políticas de gran impacto en las economías del Caribe, lo que nos restaría competitividad e influencia.

ABSTRACT

Official Relations Between Puerto Rico and The Caribbean

Puerto Rico (PR) is not a sovereign nation and the United States (US) manages its foreign relations. This paper is focused on analyzing the limited official relations of PR with the Caribbean, namely, the relations developed and managed by the Puerto Rican government since the creation of the Commonwealth of Puerto Rico (CPR) in 1952.

To date, the development of the Puerto Rican foreign policy with respect to the Caribbean can be divided into three stages: the first one was developed by former Governor Luis Muñoz Marín (LMM) (1952-1964); the second one took place during the administration of

Hernández Colón (1972-1976, 1984-1992); and the third stage of the Puerto Rican foreign policy was developed under the administration of former Governor Mrs. Sila M. Calderón (SMC), and during the administration of her Secretary of State, Ferdinand Mercado Ramos (2001-2003). PR has two options when it comes to defining the future of its relations with the Caribbean and the rest of the world: to remain isolated or to start developing an autonomous Puerto Rican foreign policy that will enable us to participate and become active partners of the region. The first alternative entails the risk of being excluded or alienated from significant commercial and political initiatives with a great impact on the economies of the Caribbean, and thus, of losing competitiveness and influence.

SUMÁRIO

As relações oficiais de Porto Rico com o Caribe

Porto Rico não é uma nação soberana e suas relações exteriores são responsabilidade dos Estados Unidos da América. Neste trabalho nos concentramos na análise das limitadas relações oficiais de Porto Rico com o Caribe, entendendo como tal as relações encaminhadas e dirigidas pelo governo porto-riquenho desde o estabelecimento, em 1952, do Estado Livre Associado de Porto Rico.

Podemos apontar três etapas no desenvolvimento de uma política exterior porto-riquenha em relação ao Caribe até os dias de hoje: a primeira foi implementada pelo ex-governador Luis Muñoz Marín (1952-1964); a segunda se refere ao período de governo de Rafael Hernández Colón (1972-1976 e 1984-1992); e a terceira, à política exterior porto-riquenha desenvolvida sob o comando da ex-governadora Sila M. Calderón (S.M.C.), durante o período de gestão de seu Secretário de Estado Ferdinand Mercado Ramos (2001-2003). Porto Rico tem duas opções no momento de pensar no futuro de suas relações com o Caribe e o mundo: continuar com o isolamento ou começar a elaborar uma política exterior autônoma, que transforme os porto-riquenhos em partícipes e sócios ativos da região. A primeira alternativa acarreta o perigo de Porto Rico ficar excluído de importantes iniciativas comerciais e políticas de grande impacto nas economias do Caribe, o que implicaria perda de competitividade e influência para os porto-riquenhos.



Declaración de Viena

Ante la IV Cumbre de Jefes de Estado y de
Gobierno de la Unión Europea, América
Latina y el Caribe

III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil

Preámbulo

Convocados por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), la Iniciativa de Copenhague para Centro América y México (CIFCA), Eurostep, Grupo Sur europeo, 11.11.11. (Bélgica), EED (Alemania), Cordaid, Hivos, ICCO y Novib (Holanda), las organizaciones sociales que nos reunimos en el **III Foro**

euro-latinoamericano-caribeño de la sociedad civil queremos plantear a los gobernantes de la Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe (ALC) la necesidad de que la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno a celebrarse en Viena, el próximo mes de mayo, permita avanzar de manera significativa en la concreción de una Asociación Estratégica Birregional más justa, democrática y solidaria para nuestras regiones. Para ello solicitamos a los Jefes de Estado y de Gobierno que se reunirán en Viena, tengan en cuenta las siguientes consideraciones y propuestas:

Considerandos

1. Saludamos la disposición al diálogo que expresan los gobiernos participantes de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC y el reconocimiento de la importancia de incorporar al debate las consideraciones y proposiciones elaboradas por los distintos actores de la sociedad civil involucrados en este proceso.
2. Constatamos la importancia otorgada a la cohesión social en la reciente Comunicación de la Comisión Europea para reforzar la asociación UE-ALC. Sin embargo creemos necesaria una definición más precisa de lo que entendemos por cohesión social, y una más concreta formulación de las estrategias y políticas para lograrla.
3. Consideramos necesario que la asociación birregional tenga un carácter integral y que todas las iniciativas que la promuevan estén subordinadas a la primacía de los acuerdos internacionales vigentes sobre derechos humanos. Por ello deben contemplarse debidamente todas sus implicaciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales y evaluarse previamente sus posibles impactos en nuestras sociedades.
4. La construcción de la asociación birregional UE-ALC, tal como está actualmente orientada por la doctrina del libre mercado, la privatización de bienes y servicios públicos, la promoción y protección de las inversiones en beneficio del sistema financiero internacional y de grandes conglomerados económicos, agrava efectos derivados de

un modelo de desarrollo y de inserción subordinada de los países de ALC en la economía y en la política internacional, produciendo una mayor concentración de las riquezas, el aumento de la brecha social, la exclusión social y la pobreza.

5. En este sentido advertimos que la pobreza y la exclusión social afectan cada vez más a nuestros pueblos y que los problemas generados por el actual modelo de desarrollo conciernen igualmente, en diferentes grados, tanto a los ciudadanos y ciudadanas europeos como a los latinoamericanos y caribeños, y que sólo la movilización conjunta por su superación permitirá la construcción del bienestar social en ambos continentes.
6. La asociación birregional ALC-UE debe contribuir a promover un desarrollo incluyente, equitativo y sustentable de nuestras sociedades que permita la plena realización de las potencialidades de las personas y de sus colectividades, garantizar el equilibrio ecológico y el patrimonio cultural y ambiental para nuestra y las futuras generaciones, fin al que deben orientarse las actividades económicas.
7. A nuestro juicio la situación actual deriva de estructuras de poder que en la definición e implementación de las políticas y estrategias de desarrollo excluyen tanto la participación de instancias democráticas de regulación pública, como la participación ciudadana y de sus representaciones colectivas, penalizando de esta forma la vida de amplias mayorías.
8. La nueva realidad producida por la globalización requiere la superación de los fundamentalismos, la valorización del multiculturalismo, de la diversidad, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, la lucha por la superación de todo tipo de discriminación, con énfasis en las discriminaciones de género, raza, credo y opciones sexuales.
9. La participación de la sociedad civil es uno de los componentes básicos para lograr relaciones más equitativas y solidarias entre la UE y ALC. Su acción como sujeto clave en estas relaciones no puede estar limitada a algunos momentos o temas determinados, sino que debe ser concebida como parte de un proceso que permita una incidencia real de la participación ciudadana en la toma de

decisiones respecto de las relaciones birregionales.

10. Consideramos que el proceso de asociación bi-regional debe estar basado en el compromiso con la paz, la prevención y solución pacífica de conflictos, y es incompatible con la militarización y las estrategias de seguridad preventiva. Para ello es clave el rol activo de la sociedad civil en la construcción de la paz y la prevención de los conflictos armados.

Recomendaciones y propuestas

Tomando en consideración las realidades de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y el proceso histórico reciente de nuestras regiones, las organizaciones participantes en el III Foro, recomendamos a los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC:

Por una asociación birregional en favor del desarrollo y el combate a la pobreza y la exclusión:

1. Que la construcción de una asociación más justa y solidaria entre la UE y ALC se plantee como objetivo central el logro de un desarrollo económico incluyente, sostenible y equitativo para ambas regiones promoviendo acciones afirmativas de defensa y respeto integral de los derechos humanos entendidos en su sentido amplio que comprende los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, sexuales y reproductivos y de seguridad alimentaria, conforme a las Declaraciones y Tratados internacionales de los cuales nuestros países son signatarios.
2. Esta asociación no puede construirse exclusivamente a partir de acuerdos de asociación tales como los celebrados, o se están negociando, entre la UE y diferentes países y regiones de ALC. Por tal motivo reclamamos la revisión de los acuerdos comerciales celebrados hasta el momento, o se están negociando entre la UE y diferentes países de ALC para incorporar el reconocimiento de las asimetrías entre las partes, lo que implica la inclusión de cláusulas relativas al trato preferencial y diferenciado, la exclusión de sectores sensibles de la economía, fondos compensatorios y la

- salvaguarda de la autonomía estatal en el manejo de la economía de los países.
3. Se deben cumplir los compromisos de eliminar prácticas de subsidios internos que respaldan precios de exportación a los productos de los países desarrollados o promueven la protección de los productores locales frente a importaciones provenientes de los países de ALC.
 4. Resulta necesario además que en los acuerdos de asociación se adopten mecanismos de exigibilidad, con los mismos indicadores y parámetros aplicados en sus países de origen, para evaluar el desempeño de las transnacionales europeas en los países de ALC.
 5. En esta dirección, el posible tratado de asociación entre la UE y Centro América, cuya negociación se espera se anuncie en ocasión de la IV Cumbre UE-ALC, deberá tomar en cuenta las condiciones de asimetría en las que se está gestando, y prever los mecanismos que impidan que su eventual firma profundice y agrave los problemas de inequidad y desigualdad de los pueblos centroamericanos. El mismo cuidado deberá tenerse para el caso de cualquier otra futura negociación de acuerdos de asociación entre la UE y países o bloques regionales en ALC.
 6. Considerando la importancia de la deuda externa de nuestros países como factor de deterioro de la cohesión social, es imprescindible que el tema reciba un tratamiento prioritario en el diálogo político entre la UE y ALC. Asimismo proponemos un adecuado abordaje de este problema que incluya, según cada caso, la condonación o anulación de la deuda y la creación de mecanismos de arbitraje independiente sobre su legitimidad al tiempo que apoyamos la formulación de políticas de conversión de la deuda externa en políticas de inversión para el desarrollo, así como la creación de un Fondo de Solidaridad birregional como un mecanismo para este fin.
 7. Que el foco del combate a la pobreza y la exclusión social debe concentrarse en enfrentar los problemas de la inequidad social, la falta de empleo digno y la discriminación étnica, etaria y de

género. La lucha contra la pobreza y la desigualdad debe tomar en especial consideración las políticas redistributivas, el fortalecimiento de las instituciones públicas, el funcionamiento de un poder judicial autónomo, las reformas fiscales progresivas, la reforma agraria integral, la educación de calidad, la preservación de los bienes públicos comunes y su gestión pública descentralizada.

8. Promover instrumentos de acción contra la pobreza, incluyendo formas de cooperación descentralizada y participativa que estimulen la transformación productiva, el desarrollo local, el fortalecimiento de las cooperativas y la economía social, la agricultura familiar y las pequeñas y medias empresas.
9. La importancia de los procesos migratorios y las formas de discriminación a las que los migrantes están sometidos, nos lleva a demandar la implementación de políticas que garanticen la libre circulación de las personas y el reconocimiento pleno de sus derechos en tanto que ciudadanos y ciudadanas donde quiera se encuentren.

Por una activa participación de la sociedad civil en la construcción de la asociación birregional:

10. Consideramos indispensable el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para participar efectivamente en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas de desarrollo y programas sociales.
11. Esta nueva orientación requiere la democratización de la democracia, la participación efectiva de los Parlamentos nacionales y sub-regionales de ALC (CAN, Centro América, MERCOSUR), del Parlamento Europeo y de los partidos políticos en los procesos de elaboración de propuestas, políticas y tratados.
12. La práctica de una democracia participativa y la utilización de referéndums y plebiscitos en los procesos de decisión que afectan las estrategias de desarrollo son fundamentales en tales procesos, por lo que se requiere la creación de nuevas institucionalidades que permitan y faciliten la participación directa de la ciudadanía.

13. Aplicar la cláusula democrática prevista en los acuerdos celebrados entre la UE y los diferentes países y regiones de ALC con una dimensión positiva: exigibilidad y aplicabilidad desde una perspectiva integral de derechos humanos, con reciprocidad y mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil tanto de los países como de las regiones.
14. Por lo anterior, la participación ciudadana requiere la construcción de una nueva cultura política democrática, nuevas institucionalidades y el amparo jurídico y financiero que garantice su continuidad, operatividad y su exigibilidad en tanto que un derecho de las sociedades a participar en la definición de las políticas de desarrollo a que aspiramos.
15. La formación para la ciudadanía demanda los mejores esfuerzos en materia de educación y estímulo a la formación de sujetos colectivos, valorando y estimulando su expresión en el espacio público contando para ello con políticas y recursos apropiados.
16. La publicación y transparencia de las informaciones en todas las fases de los procesos de formulación y implementación de las políticas de desarrollo, incluidos todos los acuerdos de asociación birregional, es condición indispensable para la legitimación y el éxito de tales políticas. Las auditorías sociales y el monitoreo permanente por parte de la sociedad civil de la implementación de las políticas de asociación birregional son condición para garantizar la eficacia y el impacto social de tales políticas, así como para combatir la corrupción.
17. En las relaciones entre la Unión Europea y los países de ALC demandamos incluir representantes de la sociedad civil en las delegaciones oficiales, representantes que deben ser escogidos en concertación con las organizaciones representativas de la sociedad civil de cada país.

Por una cooperación al desarrollo que ayude a combatir la pobreza y la inequidad:

18. La cooperación de la UE representa un 40% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por ALC. Consideramos que es neces-

rio mejorar la calidad, cantidad y estabilidad de la ayuda. Creemos oportuno incorporar en la cooperación futura las recomendaciones de la evaluación de la Estrategia Regional de la Comisión Europea en América Latina (1996-2006). Asimismo se debe apoyar otros mecanismos de financiamiento para el desarrollo en materia de tributación internacional actualmente impulsados por algunos países de AL y la UE.

19. Proponemos implementar en la cooperación UE-ALC la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, que recomienda
 - reforzar las estrategias concertadas de desarrollo nacional y la capacidad de gestión nacional;
 - aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios;
 - garantizar la transparencia y rendición de cuentas a ciudadanos, ciudadanas y parlamentos;
 - eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes;
 - introducir indicadores de resultados en la programación de la ayuda;
 - reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes;
 - implementar nuevas formas de cooperación: pasar de la lógica de proyectos a programas.
20. Corresponde también emprender por parte de la sociedad civil y de las organizaciones privadas de desarrollo acciones para mejorar la calidad de la cooperación, aumentar la transparencia y buscar mayor coordinación alrededor de las agendas locales.
21. En el diseño e implementación de las estrategias de la UE por países y sub-regiones de ALC recomendamos promover las necesarias consultas y el diálogo institucionalizado, lo cual implica definir mecanismos para implementarlas y dar seguimiento a los acuerdos.

22. Promover el monitoreo social en todas las fases de un programa, con participación de diversos actores sociales y la evaluación in situ de los proyectos. Para ello se deberá contar con informaciones y capacidades suficientes y asumir el compromiso de la transparencia y rendición de cuentas de todos los programas de cooperación.
23. Crear marcos legislativos específicos para la cooperación UE-ALC que permitan flexibilizar procedimientos superando las reglamentaciones vigentes, que consideramos en diversos aspectos obsoletas. De la misma forma, los gobiernos de ALC deben diseñar políticas de cooperación al desarrollo transparentes en diálogo con las organizaciones de la sociedad civil de sus respectivos países.
24. La UE debe continuar y reforzar su respaldo a iniciativas de verdad, justicia y reparación en América Latina como garantía de fortalecimiento de las democracias de la región.
25. Consideramos positivo que la UE mantenga y refuerce su apoyo a la integración regional, ampliándolo a nuevos ámbitos como la cooperación transfronteriza, el desarrollo social, el fortalecimiento de las identidades locales y de la efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de integración.
26. El conflicto en Colombia, las iniciativas del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina constituyen uno de los problemas más graves y acuciantes de la región latinoamericana. Es fundamental que la UE y los países de ALC, busquen alternativas nuevas a dichos planes, como forma de apoyar la solución negociada y frenar el escalonamiento del conflicto colombiano y su desbordamiento sobre los países vecinos y la región en su conjunto. La cooperación debe apoyar el respeto de los Derechos Humanos, la promoción de la paz y el fortalecimiento de mecanismos e instituciones necesarios para la gobernabilidad democrática y la plena vigencia del estado de derecho.
27. Haití constituye un drama para la región ALC. A la situación de extrema pobreza y desigualdad que ha caracterizado históricamente a este país, se suman las graves consecuencias de las luchas políticas de los últimos tiempos. Por tal motivo pedimos a los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC prestar una atención

preferente a la situación de este país, reclamando la anulación de su deuda externa y un aporte sustancial de recursos para lograr la superación de las extremas condiciones actuales y sentar las bases de un desarrollo sostenible para el futuro.

Compromisos

Las organizaciones participantes en el III Foro, nos comprometemos a:

1. Hacer pública esta Declaración por todos los medios a nuestro alcance.
2. Reclamar la ampliación de los espacios de diálogo con las autoridades sobre la marcha de la asociación birregional UE-ALC y participar muy activamente en los mecanismos que se establezcan para ello.
3. Difundir de manera amplia a las organizaciones sociales de ambas regiones la información de que dispongamos sobre las relaciones UE-ALC.
4. Proponer a la Cumbre Sindical UE-ALC y al encuentro Social “Enlazando Alternativas 2” producir una Carta Abierta Conjunta dirigida a los Jefes de Estado y de Gobierno que se reunirán en la IV Cumbre de Viena, recogiendo los consensos generados entre estas iniciativas.
5. Proponer establecer un mecanismo de coordinación entre estas tres plataformas que permita avanzar en una agenda de incidencia política conjunta respecto de las relaciones ALC-UE.
6. Buscar involucrar a los parlamentos nacionales y subregionales de ALC y al Parlamento europeo en la discusión y negociación de los acuerdos de asociación entre la UE y países y regiones de ALC.
7. Participar activamente en los procesos de integración regional en curso en ALC teniendo en cuenta la importancia estratégica de la consolidación de la integración regional para el logro de una asociación birregional más sólida y equitativa con la UE.

Viena, 01 de abril de 2006



Generales y Embajadores, una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina

Fabián Bosoer. *Generales y Embajadores, una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*, con epílogo de Martín Balza, Vergara, Buenos Aires, 2005, 476 páginas.

En este libro, singular mezcla de rigor teórico e investigativo y agilidad periodística, el autor analiza la influencia de las relaciones civiles-militares en la formulación y ejecución de la política exterior argentina en el período comprendido entre 1930 y 1982 —caracterizado por la presencia militar como actor político en Argentina. El análisis está centrado especialmente en tres períodos que son utilizados como término de comparación, marcados por sendos aconteci-

mientos históricos: 1943-1946, 1955-1958 y 1962-1966. También incluye una consideración del período 1979-1982, calificado adecuadamente como *fase terminal* del protagonismo político militar, y de su fuerte presencia en la conducción de la política exterior argentina.

Se trata de una obra cuya lectura revela una paciente labor de investigación y recopilación de documentos, a lo que se añade una profunda reflexión, todo

enmarcado en una sólida formación en ciencia política.

Además de una bibliografía nutrida, importante y atinente al tema escogido, la obra incluye material diplomático y de inteligencia estadounidense desclasificado, resoluciones de organismos internacionales, y entrevistas con protagonistas de los hechos, que agregan a su interés teórico un acentuado interés histórico.

Resulta evidente que la derrota militar argentina en Malvinas significó el fin, demandado por las fuerzas políticas y sociales argentinas, pero también exigido desde el exterior, del gobierno militar argentino iniciado en 1976, marcando también los acontecimientos de 1982 un punto de inflexión hacia el abandono de la tolerancia o benevolencia en los círculos políticos y militares estadounidenses respecto de los gobiernos militares latinoamericanos. El resto lo harían sucesivos gobiernos civiles argentinos, al concluir con el poder político de las Fuerzas Armadas, para bien de éstas y de la sociedad.

Pero lo que concluyó en Argentina en 1982 no fue solamente el gobierno militar, sino también el cogobierno de un conjunto de profesionales e intelectuales incluidos en diversos

grupos de filiación conservadora o nacionalista, cuyas funciones fueron las de facilitar la creación del clima político que facilitaría el derrocamiento de gobiernos civiles, brindar apoyo intelectual a los militares en el gobierno, y representar ante ellos intereses económicos internos y externos. Esos grupos, cuyos exponentes principales e incluso sus hijos fueron protagonistas en el escenario de la política exterior argentina en los tiempos aludidos —aunque habitualmente sujetos a la dirección militar y a los condicionamientos que ésta les imponía— también desaparecieron en su gran mayoría del primer nivel político argentino.

La reiteración de grupos, personas y apellidos en la gestión de la política exterior argentina de los orígenes indicados, durante los gobiernos militares, pero también, en ocasiones, y durante el período mencionado, de gobiernos civiles en crisis, para apuntalar su gestión con funcionarios percibidos favorablemente desde los estamentos militares, es puesta de manifiesto, para determinar la existencia de una suerte de *clase dirigente* constituida por los grupos y personas aludidos y por las fuerzas armadas, que comparten la formulación de la política exterior.

También, frecuentemente, y en el marco de sucesivas crisis vinculadas en definitiva con la defensa y la política exterior —la Segunda Guerra Mundial, la *Guerra Fría*, la *guerra sucia*, y la *Guerra de las Malvinas*— es precisamente esa clase dirigente la que gobernó el país o, cuando menos, la que ejerció decisivamente su influencia en todos los ámbitos y no sólo en la política exterior, hasta su caída final en 1982.

La obra destaca la presencia del actor político militar como un continuo en la formulación de la política exterior argentina, aunque alternando con actores muy diversos.

Es analizado en primer lugar, lo actuado durante el gobierno de Perón, en que, aún con una significativa participación militar en el gobierno, el rol ejercido por las fuerzas armadas como instituciones en la formulación de la política exterior es comparativamente poco significativo.

También son considerados los intentos de los gobiernos encabezados por Frondizi e Illia de llevar a cabo una política exterior con coherencia y autonomía, tropezando frecuentemente con la fuerte influencia militar, que produciría sus caídas.

Finalmente, son examinadas en los gobiernos militares, las relaciones de las fuerzas armadas con la diplomacia de carrera y, en general, los grupos antes mencionados, cuyos integrantes, con muy diversos niveles de capacidad, chocarán invariablemente con los estrechos límites que les fueran impuestos.

Otro aspecto de sumo interés en la obra es la demostración de la notable influencia que colisiones de la política exterior argentina con la estadounidense tuvieron en la caída de gobiernos argentinos, con el paradigmático —pero no único— ejemplo de la VIII Reunión de Consulta de Punta del Este (1962), descrito por Bosser con sutileza y erudición.

Otro elemento fundamental, presente invariablemente a partir de la década del '50, es la doctrina de seguridad continental y fronteras ideológicas.¹ preconizada por el *establishment* militar estadounidense, desde el *Sistema Interamericano de Defensa* y sus órganos constitutivos y contribuyentes, así como a través de las relaciones militares bilaterales, constitutivas de una *diplomacia militar* superpuesta a la diplomacia formal y dominante sobre ésta,

especialmente durante los gobiernos militares.

La difícil coexistencia de gobiernos civiles con la actividad de *acción psicológica* y con las interferencias frecuentemente directas en la actividad política gubernamental de los organismos de inteligencia militares y de la *Secretaría de Informaciones del Estado* bajo control militar—incluyendo seguimientos y controles a funcionarios estadounidenses— son también examinados en la obra.

También son reseñadas con adecuados fundamentos la recepción en las fuerzas armadas argentinas de las doctrinas de contrainsurgencia francesa y la presencia menor pero significativa del asesoramiento militar francés durante ciertos períodos, en éstas y otras materias.

Es también objeto de atención el modelo de *gobierno burocrático autoritario* impuesto en Argentina en 1966 y en Brasil en 1964, reiterado posteriormente en otros países latinoamericanos. Aspectos no demasiado conocidos, como la influencia del *Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)* en la adopción de decisiones fundamentales de la política exterior argentina, son puestos de manifiesto en la obra.

También es señalada con agudeza la significativa influencia ejercida por el *equipamiento militar* y especialmente por *las ventas de equipamiento militar* como instrumento fundamental de la política, ejercida por las potencias que están en condiciones de suministrarlo, respecto de aquellas necesitadas de equipamiento, como en el caso argentino, así como la dependencia política inevitablemente generada por tales ventas.

Los efectos provocados por la negativa estadounidense en suministrar equipamiento militar a Argentina, como consecuencia de la política de neutralidad en la Segunda Guerra Mundial adoptada por Argentina y que continuó con la revolución de 1943 y con la posterior elección y gobierno de Juan Domingo Perón, combinados con el suministro de materiales en el marco del régimen de *Préstamo y Arriendo* a otros países latinoamericanos y en especial a Brasil, con la consiguiente percepción de desequilibrio militar y de amenaza por Argentina, son analizados entre los motivos determinantes de las posteriores tentativas de Perón de acercamiento a Estados Unidos—entre otros casos examinados en la obra. Tales casos ponen en evidencia la importancia de tal

instrumento de política, especialmente en países cuyas fuerzas armadas poseen importante influencia política.

La perdurabilidad de las percepciones negativas de Estados Unidos hacia Argentina, originadas en la política de neutralidad, pero reforzadas por la atribución por parte del gobierno estadounidense de simpatías filonazis a gobiernos argentinos, y la subsistencia e importancia de tales percepciones aún después de concluida la aludida política, es también referida, mostrando también la importancia fundamental que paradójicamente, tuvo para la adopción de tal política, la necesidad de asegurar el suministro de materias primas al Reino Unido en guerra, país que continuara constituyendo una prioridad política para Argentina aún después de que su peso en la escena mundial hubiera declinado.

Constituyen también objeto de examen los efectos que la instrucción y el adiestramiento brindado en diversos institutos militares estadounidenses y en el Colegio Interamericano de Defensa tuvieron en la asunción por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas de un rol tutelar respecto de sus gobiernos

civiles, que concluiría en muchos casos en la asunción directa del gobierno por parte de dichas fuerzas.

La influencia de las *misiones silenciosas* de Vernon Walters en acontecimientos de políticos de importancia en Argentina es también objeto de análisis.

La obra exhibe, en definitiva, el espectáculo representado por una política exterior formulada por técnicos e intelectuales sujetos, durante gobiernos civiles, a la simultánea necesidad de cumplir los objetivos fijados por los gobernantes y obtener éxitos políticos, por una parte, y de no contrariar al poder militar, ejecutor a la sazón de la política de seguridad continental del Pentágono, por la otra; y, durante gobiernos militares, de traducir los dictados de dicho poder a las necesidades planteadas por los desafíos internacionales planteados al país. El previsible resultado fue la falta absoluta de coherencia, patentizada trágicamente en 1982 por la desesperada búsqueda de apoyo en el Tercer Mundo al que se denostaba pocos días atrás, y que se tradujo en importantes fracasos diplomáticos para el país. En definitiva, según la feliz expresión del autor, *... esa orquesta que representaba a la Ar-*

gentina en el exterior, invariablemente...sonaba...desafinada...

Los períodos mencionados exhiben también las significativas divisiones internas existentes entre diversas épocas en el propio actor militar, traducidos en enfrentamientos internos producidos entre diversas facciones, agudizadas por las consecuencias de la *Revolución Libertadora* de 1955, especialmente en el Ejército, y que detonarían posteriormente en los conflictos entre *azules* y *colorados*; y, posteriormente, entre las tres fuerzas armadas, que durante 1976-83 rivalizarían en la distribución del poder y colisionarían entre sí por los proyectos políticos personales de varios de sus hombres, impidiéndose de ese modo la salida política ordenada que se imaginara inicialmente, concluyéndose con la rápida retirada del poder que impusieron la derrota de Malvinas y la presión estadounidense.

La obra muestra, no obstante, dos divisiones ideológicas permanentes, tanto en las Fuerzas Armadas, como en el *establishment* civil que las acompaña: el sector *nacionalista*, vinculado a la tradición *hispanista* y de fuerte contenido religioso, y el sector *liberal*, dependiente más

directamente de las influencias del Departamento de Defensa estadounidense y del Sistema Interamericano de Defensa. No obstante, son patentizadas también las contradicciones en que integrantes del elenco civil acompañante incurrieron o se vieron obligados a incurrir, al adoptar, pese a su origen nacionalista, posiciones poco coherentes con sus ideas, en la búsqueda de una relación más estrecha con la potencia hemisférica.

Los episodios del agravamiento del conflicto con Chile por el canal de Beagle y del Conflicto del Atlántico Sur permiten observar también las disensiones internas entre las fuerzas armadas y las constantes interferencias derivadas de ellas en la labor diplomática y de política exterior del país, durante esos críticos momentos.

Se trata, en definitiva, de una obra de sumo interés, cuya lectura nos pone frente a episodios dolorosos del pasado argentino que ayudan a comprender cuestiones del pasado más inmediato y del presente, pero que también permite evaluar lo avanzado por la democracia argentina en más de dos décadas, pese a las dificultades.

José Manuel Ugarte

NOTAS

1. Creemos que nunca será destacada suficientemente la importancia que tuvieron las doctrinas que en materia de defensa y seguridad rigieron en Latinoamérica durante el conflicto Este-Oeste. Respecto de Argentina, constituye una evidente simplificación suponer —como se hace en determinados estudios— que en el país rigió exclusivamente la doctrina de contrainsurgencia francesa, obviando la influencia de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas elaboradas y brindadas a las fuerzas armadas latinoamericanas en los institutos militares estadounidenses e integrantes del Sistema Interamericano de Defensa, de vuelo político mucho más amplio, y a las elaboraciones complementarias —y ampliatorias— realizadas en los países latinoamericanos. La bibliografía sobre el tema es prácticamente inagotable. Aunque un compendio puede hallarse en nuestra obra *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (Plus Ultra- Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005), vale la pena acercarse a una bibliografía casi inagotable, de la cual proponemos especialmente *Seguranca e Democracia*, de José Alfredo Amaral Gurgel (Biblioteca do Exército Editora-Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1975); *Golbery do Couto e Silva*, *Planejamento Estratégico*, Cadernos

da Universidade de Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981; de Aurélio de Lyra Tavares, *O Brasil de minha geracao*, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, 1976; de Osiris Villegas, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional-Enfoques y Temas*, Círculo Militar, 1969, *Guerra Revolucionaria Comunista*, Pleamar, Buenos Aires, 1963, y *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional, Enfoques y Temas*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1970; Joseph Comblin, *A Ideología da Seguranca Nacional —O Poder Militar na América Latina*, Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 1978; José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990; Jorge Rodríguez Beruff, *Los militares y el poder —Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948-1968*, Mosca Azul editores, Lima, 1983; Gabriel Ramírez, *El factor militar*, Arca, Montevideo, 1988; Mario Pessoa, *O Direito da Seguranca Nacional*, Biblioteca do Exército e *Revista dos Tribunais*, Sao Paulo, 1971; Hélio Bicudo, *Seguranca Nacional o Submisao*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1984; Antonio Cavalla Rojas, *Estados Unidos, América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1980, y *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, Universidad Autónoma de México, 1979; entre otras muchas obras.

¿Puede un empresario ser de izquierda?

COYUNTURA: **Rafael Archondo.** ¿Qué le espera a Bolivia con Evo Morales? **Susan Franceschet.** El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres. **José Woldenberg.** Hacia las elecciones en México. Una espiral virtuosa de pluralismo y democracia.

APORTES: **Marco Aurélio Nogueira.** Más allá de lo institucional: crisis, partidos y sociedad en el Brasil de hoy. **Diego López F.** Derechos laborales y acuerdos de libre comercio.

TEMA CENTRAL: **Fernando Mires.** Izquierda, empresarios y política. **Rita Giacalone.** La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios? **Osvaldo López-Ruiz.** ¿Somos todos capitalistas? Del obrero al trabajador-inversor. **Mario Waissbluth / José Inostroza Lara.** ¿Pueden la empresa y la izquierda convivir y no morir en el intento? La experiencia chilena 1990-2005. **Gerardo Reyes.** Una cuestión de supervivencia. Carlos Slim y los empresarios latinoamericanos se inquietan por la pobreza. **Luiz Carlos Bresser-Pereira.** Izquierda nacional y empresarios en América Latina. **Ana Maria Kirschner.** La responsabilidad social de la empresa. **Francisco Durand.** El vuelo de los cóndores. Despliegues etnonacionalistas y temores empresariales. **Anselmo Flores Andrade.** Empresarios e izquierda: dos mundos que se acercan.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago de las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
China y América Latina



Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa. Un análisis orientado a América Latina

José Manuel Ugarte, *Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa. Un análisis orientado a América Latina*. Editorial Plus Ultra, Bs.As., 2004, 336 págs.

Las democracias latinoamericanas han debido cargar, además de las complejas y traumáticas herencias de los autoritarismos precedentes, con las dificultades de construir las nuevas instituciones, ordenamientos jurídicos y relaciones de poder sintonizando sus desafíos internos con las condiciones, oportunidades y amenazas que fue fijando un contexto internacional en profunda transformación. Ello produjo frecuentes discordancias y desfasajes entre

las agendas nacionales de la política interna y el abordaje y tratamiento de estos mismos temas en la agenda exterior. Hubo momentos en los que la agenda interna fue por delante de la externa y ello favoreció —o dificultó, según el caso— políticas que fueron en la dirección del fortalecimiento de los procesos de democratización. En otros momentos la agenda interna fue por detrás de la externa y ello dificultó dicho camino.

Las cuestiones de la Defensa y la seguridad —temas centrales de las transiciones democráticas— se pueden ubicar en el centro de estas continuidades y rupturas, modos de formular el problema y encarar las respuestas que se creyeron más adecuadas a los mismos en las diferentes etapas que cubrieron el último cuarto de siglo.

Este libro de José Manuel Ugarte es un faro en dicho epicentro en el que se encuentran las políticas internas y externas de los Estados; la observación del pasado, la gobernabilidad del presente y la construcción del futuro en cuestiones tan candentes como el rol de las Fuerzas Armadas, las nuevas amenazas a la seguridad de las comunidades nacionales, su relación con los conflictos sociales y los problemas del subdesarrollo.

Por empezar, la historia reciente. El fin de la Guerra Fría y la globalización favorecieron la restauración o creación de instituciones democráticas, la subordinación de las Fuerzas Armadas a los poderes civiles y la vigencia de las leyes, derechos y garantías establecidas en las constituciones. También favorecieron los avances en materia de derechos humanos, el esclarecimiento y

castigo de las graves violaciones cometidas. Pero este contexto externo influyó también en el debilitamiento de las capacidades estatales, la privatización de los poderes y espacios públicos y la mayor vulnerabilidad de vastos sectores de la sociedad.

Los atentados del 11 de setiembre de 2001, la “guerra contra el terrorismo” y la creciente inseguridad internacional re-colocaron el orden de prioridades. En el momento en que se llega a madurar la importancia de una separación entre la defensa nacional y la seguridad interior, las funciones militares y las policiales, los países de la región se encuentran con una realidad externa e interna que vuelve a complicar dichos avances al colocarlos en un nuevo contexto. Se vuelve así a colocar a las Fuerzas Armadas en tareas de intervención interna, sea para sofocar movimientos de protesta, recuperar territorios o barrios tomados por organizaciones armadas, combatir al narcotráfico o restablecer el orden en situaciones de explosión social que desbordan a las fuerzas de seguridad.

Así como se desdibuja la frontera entre las funciones militares y las policiales lo mismo ocurre entre la seguridad y

exterior y la seguridad interna como producto de la presencia del terrorismo internacional, la transnacionalización de las redes del narcotráfico y el crimen organizado. La doctrina de “guerra preventiva” de los EE.UU., contenida en la Estrategia de Seguridad Nacional establecida por la administración del presidente George W. Bush en 2002 termina de configurar esta nueva tendencia que reintroduce a los países latinoamericanos en serios dilemas.

Uno de ellos: sin haber completado la salida de las obsoletas concepciones de la seguridad nacional y estructuras de coerción y vigilancia vigentes en estos países durante la Guerra Fría, ellos se encuentran inmersos en un nuevo escenario que las reactualiza. Hay que restablecer el poder del Estado nacional, pero cómo hacer para que ello no suponga restaurar las viejas estructuras burocrático-autoritarias y los aparatos represivos. Hay que fortalecer las capacidades estatales para brindar protección a los individuos y comunidades de la violencia interna y los posibles ataques externos, pero cómo hacer para que ello no suponga restricciones flagrantes a los derechos ciudadanos y las garantías individuales que se dicen defender.

Ugarte brinda las claves justas en una obra que ofrece argumentos y respuestas a estos interrogantes. Explica con erudición los significados que han tenido y hoy tienen los conceptos de seguridad, defensa nacional y seguridad interior y la evolución histórica de las nociones de guerra y estrategia. Luego aborda cómo se entienden estos conceptos en diferentes países del mundo, en un ejercicio ilustrativo de política comparada que analiza los casos de los Estados Unidos, la Federación Rusa, la República Popular China, Gran Bretaña, Francia, Canadá y los países balcánicos, tomando como referencia sus principales normativas, documentos estratégicos y estructuras de decisión.

La manera de distinguir —o no— entre la capacidad del Estado para disuadir o responder a una eventual agresión armada externa y la preservación de la vigencia de la ley dentro del país es la variable principal. En América Latina, como es sabido, al amparo de una omnicomprendensiva concepción de la seguridad nacional, la defensa nacional y la seguridad interior tendieron a constituir una misma esfera que llegó a subsumir la totalidad de las políticas gubernamentales y ampliar las atribuciones de

sus organismos militares y de inteligencia. Así también, la consideración de la seguridad nacional en relación constante y necesaria con el desarrollo hizo que las cuestiones vinculadas con este último fueran puestas también bajo la incumbencia de dichos organismos y agencias.

Actualmente, esta deriva lleva el nombre de “seguritización”, la que conduce a definir una amplia gama de hechos y asuntos —terrorismo, narcotráfico, delincuencia organizada, pobreza, migraciones, problemas ambientales, enfermedades— como “amenazas existenciales” que, por tal razón, exigirían medidas extraordinarias para conjurarlas. La consecuencia de ello, según lo enseña la experiencia latinoamericana, es una tendencia a la militarización de la respuesta a tales amenazas, con el consiguiente perjuicio para sus sociedades y para las propias fuerzas armadas, que quedan expuestas a la politización y desprofesionalización que derivan casi inexorablemente de su intervención en misiones y tareas para las que no fueron concebidas.

El foco de este minucioso estudio comparado de casos se coloca sobre la Argentina, Brasil,

Chile, Paraguay y El Salvador, considerando los orígenes y bases de los conceptos de Defensa y Seguridad antes y después de la Guerra Fría, la expansión del concepto de Seguridad en el ámbito hemisférico y su tratamiento más reciente en los organismos internacionales con una perspectiva más centrada en el ser humano, incluyendo la introducción de los conceptos de “seguridad cooperativa” e “interdependencia de la seguridad” que acompañan a los procesos de integración regional. Señala Ugarte los riesgos que conlleva una ampliación conceptual y diversificación temática que puede reintroducir por la ventana doctrinas y políticas que vuelvan a sacar a las Fuerzas Armadas de sus funciones específicas.

Es un libro, en síntesis, que ofrece el conocimiento teórico y jurídico de un académico que ha estudiado y enseña en profundidad el tema. Pero tiene también el inusual valor de la experiencia de quien ha trabajado en la elaboración y seguimiento de las leyes en materia de Defensa, seguridad, reestructuración de las Fuerzas Armadas y los organismos de inteligencia en el Congreso de la Nación argentina. Agrega a ello la perspectiva de quien ha contribuido además con

su aporte intelectual a pensar y definir a las políticas de Defensa y Seguridad como políticas “de Estado” sin las cuales las democracias nacionales carecerán de una de sus herramientas fundamentales.

Lo antedicho hace este libro de lectura indispensable para estudiosos, investigadores e interesados en esta problemática tanto como para quienes trabajan en ella dentro y fuera de las esferas estatales, ejecutivas o parlamentarias. Una importante contribución, en suma, a la tarea de mejorar la calidad institucional de nues-

tras atribuladas democracias y transformar las acechanzas en desafíos y oportunidades para la paz, la seguridad y el desarrollo de la región. Para tender hacia “un mundo libre de temor” es preciso liberar del miedo a nuestras sociedades y ello, lejos de suponer una contradicción entre libertades y protección, subraya la relación complementaria —compleja pero imperiosa y urgente— entre democracia, seguridad ciudadana, derechos humanos y defensa nacional.

Fabián Bosoer

www.cries.org



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

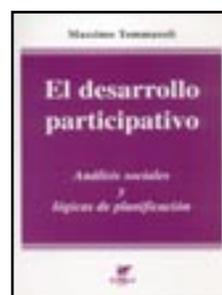
Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos
y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a
su alcance desde cualquier parte del mundo.



El desarrollo participativo. Análisis sociales y lógicas de planificación

Máximo Tommasoli

Madrid: IEPALA, 2003. 213 págs.



Desarrollo, participación y conocimiento: ¿qué lecciones se pueden extraer de la experiencia de la cooperación internacional sobre estos temas-clave para nuestro futuro?

¿Cuáles son los desafíos que lanzan a las instituciones nacionales e internacionales los enfoques participativos que se van consolidando en los últimos años? ¿Cuáles son los elementos más eficaces de reforma de las agencias de cooperación para hacer que su acción sea coherente con las prioridades del desarrollo?

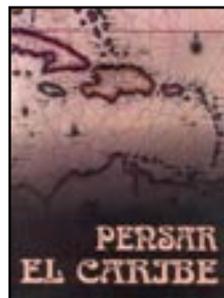
El autor utiliza instrumentos y criterios de las ciencias sociales para analizar las prácticas de intervención y las metodologías de evaluación del desarrollo participativo.

Se propone así un enfoque innovador que apunta a conciliar las lógicas de la planificación del cambio con la exigencia de la participación activa de los actores del desarrollo.

El texto examina finalmente algunos estudios pertinentes al caso, como la visión de la participación popular en las políticas de desarrollo de Etiopía, la gestión del ciclo del proyecto en el Banco Mundial y la profesionalización del desarrollo social en Gran Bretaña, en Italia y en Estados Unidos.

Pensar el Caribe

Colectivo de autores
Santiago de Cuba: Instituto Cubano del Libro y
Editorial Oriente, 2004. 278 págs.



Pensar el Caribe es el resultado de cinco profundos estudios sobre la región del Caribe, en los cuales sus autores fundamentan sobre los antecedentes históricos, características y organización económica, aspectos culturales y sociales de sus habitantes, y la propia mezcla étnica e idiomática que caracteriza dicha región, entre otros tópicos de interés.

Con ello se abre un camino que convoca al diálogo, la cooperación y la unidad de sus pueblos, estrechamente vinculados también por intereses, necesidades, idiosincrasia y origen comunes.

Eliminating Corporal Punishment. The Way Forward to Constructive Child Discipline

Stuart N. Hart (Edit)
Paris: Unesco y Institute for Child Rights and
Development, 2005. 162 págs.



“To discipline or punish through physical harm is clearly a violation of the most basic of human rights... In at least 60 states, beating children with sticks, belts and other implements, and deliberately humiliating them in other ways, remains an authorized part of the school system. Research on corporal punishment has found it to be counterproductive and relatively ineffective, as well as dangerous and harmful to physical, psychological and social well-being. It is an irony that many states have developed child protection laws and systems -yet simultaneously, continue to allow violence to be inflicted upon children” (Paulo Sergio Pinheiroj).

‘The UN Committee on the Rights of the Child has consistently recommended that States Parties to the Convention on the Rights of the Child prohibit corporal punishment and other forms of violence against children in institutions, in schools, and in the homes. The past 25 years have shown that the elimination of corporal punishment is not easy to achieve’ (Jaap E. Doek).

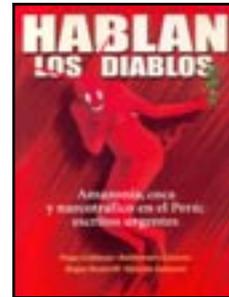
This publication provides a comprehensive approach, including the main steps to be considered in the process of eliminating corporal punishment, and provides much-needed tools to accomplish this goal. It clearly shows the human rights imperative and describes several aspects of the negative consequences and implications that are caused. It details practical steps for more constructive and effective child discipline practices, and ongoing supports, for long-term change.

This book has been produced in cooperation with the International Institute for Child Rights and Development (IICRD), a leader in community-based, national, regional and international applications of the United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC).

Hablan los diablos. Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú; escritos urgentes

Hugo Cabieses, Baldomero Cáceres, Róger Rumrill, Ricardo Soberón

Quito: Ediciones ABYA-YALA, Transnacional Institute; Movimientos Laicos América Latina; 2005. 275 págs.



¿Hasta dónde es factible seguir creyendo sensatamente que las actuales políticas de control de la oferta de drogas son eficaces y justas? Los gobiernos de los países productores —en este caso de los países andinos— están condenados por su propia impotencia, sirviendo la causa de una lucha antidroga sin cuestionamiento, deleitándose en las buenas relaciones con los Estados Unidos, sometidos a la vez a fuertes presiones ante la imposibilidad real de implementar las exigencias de

la comunidad internacional. El panorama se ha hecho más complejo en los últimos años, debido a la peligrosa confusión entre el control del tráfico de drogas y la lucha contra el terrorismo.

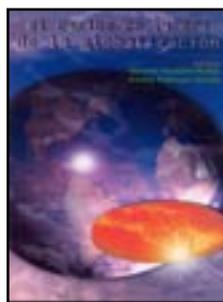
En la región andina abundan ejemplos de lo inútil y perjudicial que demuestran ser las actuales políticas de control de drogas. Desde barcos pesqueros perforados por agentes antidroga en Ecuador; un gobierno que “asesina” el medio ambiente en Colombia; Bolivia con su herencia dolorosa de erradicación forzosa con muertos y heridos; mas la peligrosa mezcla de fuerza autoritaria, intransparencia e intransigencia en el Perú, imponiendo silencio a las voces detonantes.

La falta de imaginación y voluntad política de enfrentar los problemas de fondo, respaldada por un aparato burócrata militar construido para implementar las políticas de control de la oferta, con el supuesto noble fin de reducir los daños causados por el consumo y el crimen, hace exactamente lo contrario: induce a más desastres humanos, naturales, sociales y políticos. Si eso no fuera suficiente, además se está destruyendo a un recurso natural de alta valor medicinal y cultural, como es la hoja de coca. Deben de ser posibles otras políticas de drogas, hasta en el Perú.

El Caribe en la era de la globalización

*Gerardo González Núñez y Emilio Pantojas García
(editores)*

*Puerto Rico: Centro de Investigaciones Sociales (CIS) y
Publicaciones Puertorriqueñas, Inc, 2002. 239 págs.*



El fin de la Guerra Fría ha redefinido las divisiones ideológicas sobre los proyectos político-económicos de desarrollo en los países de la periferia del capitalismo o países menos desarrollados, como los llama la literatura de las organizaciones internacionales. La antinomia de los «ismos» (socialismo/capitalismo) ha sido reemplazada por un nuevo eje ideológico que puede denominarse como «fundamentalismo del mercado». El centro del debate contemporáneo sobre las políticas económicas gira en torno al rol fundamental del “libre” mercado en

la vida y la salud económica de todas las economías del mundo. Este fundamentalismo librecambista, también conocido como neoliberalismo, tiene como premisa y eje central del nuevo discurso económico ideológico el concepto de globalización.

Los esfuerzos por definir y operacionalizar este elusivo concepto revelan que más que un principio heurístico o teórico es una premisa ideológica. Esto es, un concepto definido a partir de un proyecto político de una coalición social que articula y promueve sus intereses. El eje de esta coalición lo constituyen las mega empresas transnacionales, los gobiernos de los países desarrollados las organizaciones económicas internacionales (Banco Mundial, FMI, OMC).

Los ensayos aquí publicados constituyen un análisis del fenómeno de la globalización desde la perspectiva del Caribe. Los autores no son meramente analistas caribeños sino actores afectados directamente por este proceso de reestructuración económica generado por las nuevas políticas económicas de ajuste y transición. Aunque el objetivo de los trabajos no fue llegar a una conclusión general sobre el impacto de la globalización para el Caribe, no escapará al lector la convergencia de opinión de que el proyecto librecambista del siglo veintiuno tiene potencialmente un impacto negativo sobre las economías de la región. Podría decirse que, al igual que el librecambismo promovido por Inglaterra en el siglo diecinueve, el librecambismo de los bloques comerciales de fines del siglo veinte promueve el dominio del más fuerte.

Colombia y su política exterior en el siglo XXI

Martha Ardila, Diego Cardona, Socorro Ramírez
(editores)

Bogotá, Fescol, y Fondo Editorial Cerec, 2005.

393 págs.

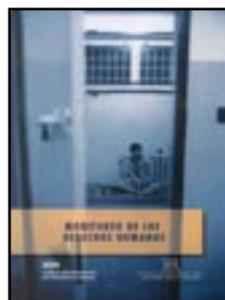


Los artículos incluidos en este libro analizan los aspectos intermésticos que influyen en la inserción de Colombia en el contexto internacional. En él se contemplan también el conflicto interno con sus repercusiones

en la política exterior, los efectos de la globalización y las transformaciones continuas en el sistema internacional. Para tal fin, los trabajos que aparecen en esta publicación analizan, desde enfoques diversos y contando con autores expertos en sus diferentes campos, aquellas materias de la agenda global que tienen especial importancia en el ámbito multilateral y en la política exterior bilateral del país, como son el conflicto colombiano, la seguridad regional, los flujos poblacionales, la integración, el medio ambiente, los derechos humanos, la política contra las drogas y la cooperación. Materias, todas ellas que, entre otros aspectos fundamentales y ya tradicionales, marcan un punto de partida para reflexionar sobre los lineamientos que convendría asumiera la política exterior de Colombia, contemplada como ineludible expresión democrática y bien público en el siglo veintiuno.

Monitoreo de los Derechos Humanos

San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Fundación Helsinki para los Derechos Humanos, 2004. 300 págs.



El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos (la Fundación) se honran en presentar el libro *Monitoreo en derechos humanos*, un manual práctico diseñado para guiar las acciones de las entidades de la sociedad civil que se dispongan a investigar, de manera planificada y sistemática, el respeto a los derechos civiles y políticos en el marco de las instituciones estatales de un país determinado. Con su publicación se concreta una aspiración compartida: rescatar la experiencia de la Fundación, de años de trabajo en el tema, para beneficio de las organizaciones que trabajan en derechos humanos en el hemisferio americano.

Esta publicación es parte de las actividades conjuntas que ha venido realizando el IIDH con la Fundación, con el objeto de expandir los alcances de la educación en derechos humanos y apoyar el trabajo de creación de entidades similares en otras regiones del mundo. Es así como en abril del 2001, con este objetivo en mente, la Dirección

Ejecutiva del IIDH llevó a cabo una reunión de trabajo con el Open Society Institute (OSI) en Washington D.C. A raíz de la misma, el OSI ofreció su apoyo para propiciar el intercambio de experiencias entre la Fundación, con sede en Varsovia, Polonia, y el IIDH.

Alborada Bolivariana

Gustavo Pérez Ramírez

Quito: Ediciones La Tierra, 2005. 317 págs.



Alborada Bolivariana no es solo una relatoría de acontecimientos históricos referentes a la conformación de la República de Colombia, sino que desde una arista crítica de los sucesos nos aproxima con mucha sagacidad a la reflexión sobre problemas que se configuraron en el pasado y, a partir de esta circunstancia.

El autor nos lleva luego por el camino de la explicación sobre la propuesta integracionista actual, expresada, entre otras, en la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), iniciativa que se ha confrontado, en los últimos tiempos a aquella conocida como de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), confrontación ésta que no solo es novedosa, sino que contribuye a que desbrocemos el complejo panorama de las incertidumbres.

La integración de América Latina: del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana de Naciones en el año 2010

Edgar Viera Posada

Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004. 132 págs.



Este trabajo tiene como propósito responder cuáles son las razones por las cuales América Latina no ha podido alcanzar su propia integración,

a pesar de disponer de factores de convergencia histórica, idiomática y cultural. De esta forma, se identifican esas razones, para lo cual se parte de la influencia de concepciones eurocéntricas en la formación de los estados-nación, enmarcadas en la fallida propuesta de integración formulada por el Libertador Simón Bolívar con la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, al optar la élite del momento por intereses caudillistas y localistas que condujeron al desmembramiento territorial.

En el entorno actual de globalización, se analiza la reducción del papel del Estado por la cesión de soberanía en organismos y acuerdos internacionales, y se presenta el fortalecimiento del desarrollo de las regiones como nuevo escenario para el relanzamiento de una integración latinoamericana.

El autor plantea la conveniencia de conformar una Comunidad Latinoamericana de Naciones o inicialmente una Comunidad Sudamericana de Naciones que permita realizar la convergencia de esfuerzos aislados y asuma la coordinación integral de las políticas económicas, sociales, políticas y culturales ante un mundo dominado por unos pocos megabloques económicos (Nafta, Unión Europea, Asia Pacífico), para lo cual propone la reformulación de los plazos de negociación de integración, con miras a asegurar una mejor inserción internacional de América Latina en un contexto globalizado.



Cuadernos de Nuestra América

Cuadernos de Nuestra América

2004, N° 34, julio-diciembre.

Centro de Estudios sobre América (CEA)



Cuadernos de Nuestra América comienza este número con un artículo de Pável Alemán Benítez dedicado al análisis de las causas históricas y sobre todo actuales de los conflictos de la región andina originados en el siglo XIX. Isabel Jaramillo Edwards incorpora a esta entrega sus notas para una reflexión acerca de la política exterior de Canadá. En ellos, presta particular atención a la recomposición de esta política, su apoyo al plurimultilateralismo y la orientación al multipolarismo. Lo hace además con la redefinición del rol de Canadá en el mundo en desarrollo y como parte de él en América Latina y el Caribe. En esta dirección aborda al tratamiento canadiense a la crisis en Haití.

El tercer artículo aborda el sistema de partidos políticos en México y es de autoría de Rafael Fernández Domínguez. Se caracteriza, desde una visión histórico-programática, la evolución del sistema de partidos, de sus principales exponentes, fijando la atención en los retos a vencer producto de la falta de competitividad electoral, la quiebra de la credibilidad en el seno de la opinión pública y el rechazo ciudadano expresado en el abstencionismo. Rafael Fernández hace un balance de las elecciones de 2000-2003. “Comunidades latinoamericanas en los Estados Unidos y relaciones económicas internacionales”, es parte de una investigación doctoral realizada por Luis Rene Fernández Tabío.

La edición se cierra con el ensayo de Carlos Oliva Campos titulado: “América Latina y el Caribe frente a la hegemonía global de los Estados Unidos: los otros senderos del ALCA”.

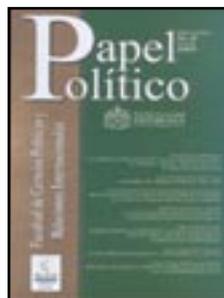
Papel Político

Papel Político

2005, N° 18, diciembre.

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones

Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana



En esta edición, *Papel Político* cuenta con dos amplias secciones: una en ciencias políticas y otra en relaciones internacionales. En ambas secciones el lector encontrará, en primer lugar, artículos que contienen informes de investigación, avances de tesis doctorales, así como también trabajos de reflexión y revisión. Igualmente, el género ensayo y la reseña bibliográfica tiene su sitio. Asimismo, es menester señalar que también han recibido su espacio algunos de las mejores tesis elaboradas en sus maestrías, como parte integrante de proyectos de investigación liderados por investigadores de la casa y realizados en el contexto de las líneas de investigación de la Facultad. Por otra parte, no sobra mencionar que en esta edición convergen una serie de tópicos en torno a los complejos procesos políticos, sociales y económicos que se llevan a cabo en los ámbitos global, regional y nacional, los cuales se destacan por su actualidad, calidad y pertinencia.

International Journal of Urban and Regional Research

International Journal of Urban and Regional Research

2005, N° 2, volume 29.

Foundation for Urban and Regional Studies



The *International Journal of Urban and Regional Research* is the leading social science journal for urban studies. It publishes articles from a variety of disciplines and from many countries, and includes many articles on comparative topics. It is not restricted to any theoretical perspective but has consistently published articles

which take a critical stance towards existing theories and existing policies and which apply theories and analyse empirical data in a rigorous way. *IJURR's* Debates and Developments section presents shorter, sometimes contentious papers on recent developments in the field - policy, practice and theory - alongside coverage of conferences, mobilizations and reports, while the Book Reviews section is a valuable resource for researchers, providing an informed, critical overview of important new publications. With a commitment to global and local issues, a cutting-edge approach to linking theoretical development and empirical research, and a consistent demand for quality, *IJURR* is a groundbreaking force for intellectual debate. It is written and read by social scientists with a concern for the complex, changing roles of cities and regions. A statement of *IJURR* editorial policy can be found in Volume 22 of the journal.

Illé: Anuario de Ecología, Cultura y Sociedad

Illé: Anuario de Ecología, Cultura y Sociedad
2004, Año 4, N° 4.

Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza
y el Hombre



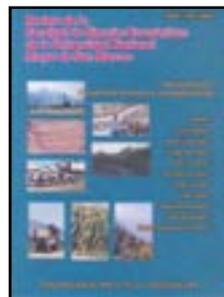
Esta edición de *Illé* incluye trabajos que abordan temas de actualidad en el campo del pensamiento ecológico continental y mundial. En la sección Ecología Política, aparece “El reverdecimiento del yo: el movimiento ecologista”, que es el capítulo 3 del segundo volumen de La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura, obra fundamental de Manuel Castells. En “Historias de la jungla...”, Stephen Frenkel muestra cómo se ha construido el imaginario ecológico de los trópicos y cómo éste se sustenta en una ideología de conquista y deterioro que justifica la ruptura de los ecosistemas en función de la modernidad. En “La Ecología Política en América Latina. Un Campo en Construcción”, Enrique Leff considera que: ...la ecología política viene a interrogar la condición del ser en el vacío de sentido y la falta de referentes generada por el dominio de lo virtual sobre lo real y lo simbólico. En la sección Historia Ambiental se presenta el trabajo “Invitación a la

Historia Ambiental” de Stefanía Gallini, y José Miguel Abreu aborda una problemática muy poco estudiada en la historiografía cubana con su ensayo “Árboles y mambises: notas sobre la historia ecológica de la guerra de Cuba (1868/1878)”. El ensayo “Las zahúrdas y tocinerías de Puebla. Un ejemplo de integración ambiental”, de Rosalva Loreto López, muestra cómo el agua contribuía a definir la distribución y jerarquización de los espacios urbanos en la ciudad de Puebla durante el período colonial. Los artículos incluidos en esta sección van desde el que brinda Gustavo Wilches-Chaux sobre el sentido de la muerte, la sexualidad y la biodiversidad, hasta el escrito por Sergio Valdés Bernal —“Ecología de las lenguas”. Como parte de Nuevos Problemas Ambientales, el lector puede encontrar cuatro trabajos que, no porque difieran entre sí, dejan de poseer un marcado interés en el panorama actual de la relación entre economía y ecología. Ellos son: “Economía balear y medioambiente”, de Joaquín Valdivielso; “Bienestar social, crecimiento económico y límites naturales....” de Ernest García; “La intervención bioética” de Daniel Piedra; y Salvador López Arnal, con su “De caricias y manipulaciones”.

**Revista de la Facultad de Ciencias
Económicas de la Universidad Nacional
Mayor de San Marcos**

*Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
2005, Año X, N° 27, Tercera época.*

*Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad
Nacional Mayor de San Marcos*



La presente edición entrega a sus lectores una Sinopsis del “Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos”, un CD del mismo, y los artículos de Luis Vargas Aybar, Raúl Lizárraga Bobbio y Jorge Bernedo Alvarado, funcionarios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abordando temas relacionados al Informe: Desarrollo Humano y Ciudadanía, Desarrollo Regional y Competitividad, y la presentación del Algoritmo de Desarrollo Humano (ADH) como propuesta de indicador, respectivamente.

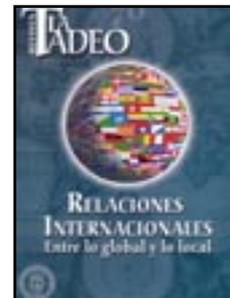
El Informe del PNUD —lo dicen sus mismos autores— no es un recetario, es una invitación al debate y así debe ser tratado. De ahí la importancia de que en las circunstancias actuales pueda constituirse en un instrumento para el diálogo académico, profesional y político, como el que se efectuó en nuestro claustro en junio pasado y donde se visualizó la importancia de que el citado documento llegara a nuestros lectores en la forma como hoy se hace.

Revista La Tadeo

Revista La Tadeo

2004, N° 70, segundo semestre.

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano



La Revista de Relaciones Internacionales, *La Tadeo*, presenta en esta oportunidad un número dedicado a estudiar “lo global y lo local”. Su director afirma en la presentación, que “El estudio y análisis de las relaciones internacionales debe convertirse en propósito fundamental de la Academia. A pesar de tener la noticia al instante, nos parece lejana y nuestros medios de comunicación abundan en acontecimientos locales. Al fin y al cabo esta es una de las características del atraso.

Precisar las condiciones nuevas de las relaciones mundiales, significa, con base en la historia, situarnos en nuestro tiempo y vislumbrar el futuro. Las dos guerras del siglo XX parecen remotas, las rencillas de milenios en Europa quedaron atrás e inclusive el comunismo, como sistema de gobierno, ha desaparecido de la faz del planeta y volvió a convertirse en una utopía. La tesis del equilibrio de fuerzas y poder que servía para conservar la paz, según los conceptos emitidos durante mucho tiempo, ha sido desechada cuando nos hallamos dentro de un momento histórico en el cual Estados Unidos de Norteamérica se ha convertido en la mayor potencia del globo y no obstante la existencia de la Organización de Naciones Unidas, con sede en Nueva York, sin su consentimiento realiza acciones bélicas en numerosos sitios, como en Irak, así siempre éstas se amparen en el manto de coaliciones con otros Estados, principalmente europeos. Este es, definitivamente, un mundo unipolar.” Este número se presenta como un documento

que mantiene un justo medio entre lo global y lo local, con autores destacados, que invita a la reflexión y al pronunciamiento individual y colectivo.

Journal of Peacebuilding & Development

Journal of Peacebuilding & Development
2005, N° 2, Volume 2. Center for Global Peace,
UPEACE, South-North Centre for Peacebuilding &
Development



The *Journal of Peacebuilding and Development* is a new journal providing a forum for the sharing of critical thinking and constructive action on issues at the intersections of conflict, development, and peace.

The publication endeavors to capture and examine critical peacebuilding and development topics and questions that challenge our era, including: Development policies, processes and outcomes: implications for conflict and peace; Strategic approaches to building peace and human sustainable development; Reconciliation and justice; People-centred development in divided societies; Governance, human rights and human security; The economics of war and peace; Social and economic policy: conflicts and possible resolutions; Identities and relationships in conflict and development; Globalization: impacts, trends and agency; Environmental justice and rights-based approaches to development; Actors and partnerships for action; Developmental assistance, humanitarian disasters and peacebuilding; Poverty elimination, violence prevention and building a structure of peace; Cross-cutting themes: power and empowerment; the role of culture, women, minorities and other marginalised groups; theory, policy and practice

Aiming to develop theory-practice and South-North dialogues, *IPD* foregrounds qualitative methodologies that aim to voice the micro, hidden impact of dominant policies and practices. The mix of theory, practice, policy analysis and recommendation seek to ensure that *IPD* offers a holistic, useful and visionary set of approaches for those striving to advance collaborative efforts between the fields of peacebuilding and development. *IPD's* authors, advisors and editorial staff represent global scholarship, practice and activism.



Fabián Bosoer, politólogo, Master en Relaciones Internacionales (FLACSO). Profesor de Ciencias Políticas en la UBA y la Universidad de Belgrano. Editorialista, columnista y editor del Diario Clarín. Autor de numerosos trabajos publicados en revistas científicas, co-autor de tres libros sobre sindicalismo y política. Autor de “Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina” (Vergara, 2005).

e-mail: fabianbosoer@yahoo.com

Rosalba Icaza Garza is Marie-Curie Pos-doctoral Research Fellow at the Iberoamerican Institute, University of Gothenburg, Sweden. Her current research focuses on Global Trade Politics, Democracy and Gender exploring the democratic and gender impacts of free trade agreements between Northern and Southern counterparts and of local civic activism’s engagement in this debate. She is author of ‘Sociedad Civil y Políticas de Regionalización en México. Un Análisis sobre el Poder y el Activismo Transnacional en la Globalización’ in Gunther Maihold (ed.) *Las Modernidades de México. Espacios, Proyectos, Trayectorias*. (México: Miguel Ángel Porrúa).

e-mail: rosalba.icaza@ibero.gu.se

Paz Verónica Milet es candidata a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Leiden, Holanda. Además es magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y periodista y licenciada en Comunicación Social de la Universidad Diego Portales.

Actualmente es investigadora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Ha desarrollado diferentes líneas de trabajo, específicamente en las áreas de arquitectura del sistema internacional,

integración regional, relaciones bilaterales y seguridad internacional. Es editora y co-autora de diferentes publicaciones.
e-mail: pmilet@uchile.cl

Bernardo Sorj is Director of the Edelstein Center for Social Research, Professor of sociology at the Federal University of Rio de Janeiro and the coordinator of SciELO Latin American Social Sciences Journals English Edition. He holds a Ph.D. in Sociology from the University of Manchester and is the author of 20 books and more than 100 articles. Bernardo Sorj was visiting professor and chair at many European and North American universities and is member of the board of several academic journals, advisor to scientific institutions and consultant to international organizations and governments.
e-mail: besorj@attglobal.net

José Manuel Ugarte es abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública, Profesor de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, de las Escuelas Superiores de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, y de la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina. Asesor de la Comisión de Defensa del Senado de la Nación.
e-mail: jmuarte@2vias.com.ar

Efraín Vázquez Vera es internacionalista, catedrático asociado de la Universidad de Puerto Rico. Presidente de la Asociación Puertorriqueña de Estudios Internacionales (APEI).
e-mail: boriken@coqui.net

Nieves Zúñiga García-Falces es periodista, experta en información internacional y países del sur y diplomada en estudios amerindios. Trabaja como coordinadora de proyectos e investigadora en el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) de Madrid, sobre el tema indígena, prevención de conflictos y reforma de Naciones Unidas. Es redactora jefa de la revista de análisis *Papeles de Cuestiones Internacionales*, publicada por el CIP. Ha impartido diversas clases y conferencias y posee numerosas publicaciones sobre movimientos indígenas y democracia en América Latina, conflictos y la reforma de Naciones Unidas.
e-mail: nzuniga@fuhem.es

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências 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.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



¡No lo piense más!
¡Piense con
PENSAMIENTO PROPIO!

PENSAMIENTO PROPIO,
publicación semestral de la Coordi-
nadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9º 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 CUPÓN Y ENVIÉLO A
CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____