



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Logros y desafíos
Gabriel Aguilera Peralta

Conflicto y violencia en América Latina – Estado vs. crimen organizado
Gastón Hernán Schulmeister

Cómo salvar el estado colombiano: Narcotráfico y seguridad regional
Alfredo Rangel

Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití:
Intereses y motivaciones de la participación conjunta
Elsa Llenderozas

Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?
Paz Milet

Paz, desenvolvimiento e integração: As políticas de segurança regional no governo Lula
Manhana Campos Aguiar y Diego Magalhães

Crimen organizado internacional: Una amenaza a la estabilidad democrática
Francisco Rojas Aravena

El índice de sociedad civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina
Andrés Serbin

26

JULIO-DICIEMBRE 2007 / AÑO 12

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.



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

26

JULIO-DICIEMBRE 2007 / AÑO 12



Editorial CRIES

**PENSAMIENTO
PROPIO**

JULIO-DICIEMBRE 2007 / AÑO 12

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares
Ecofondo, Colombia
rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic
Studies (SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
layerbe@fdar.unesp.br

Dra. Carmen Rosa De León
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
(IEPADES), Guatemala
crdeleon@iepades.org.gt

Dr. Pavel Isa Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe
(CIECA), República Dominicana
pavel.isa@aster.com.do

Ms. Armando Fernández
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana,
Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

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

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*
Fundación Instituto de Mediación FIME-Argentina*

Bolivia

Acción Andina

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)

Belize

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 Ecuménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)
Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), 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*
IRIPAIZ*

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales
pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pédagogiques (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)
Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de
Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*

Nicaragua

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

Panamá

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

Puerto Rico

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

República Dominicana

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

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies 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 y Políticos (INVESPE)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)
Foro Social para la Transparencia
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCON)
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina
y el Caribe
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

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

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

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Logros y desafíos

GABRIEL AGUILERA PERALTA / 9

Conflicto y violencia en América Latina – Estado vs. crimen organizado

GASTÓN HERNÁN SCHULMEISTER / 23

Cómo salvar el estado colombiano: Narcotráfico y seguridad regional

ALFREDO RANGEL / 37

Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: Intereses y motivaciones de la participación conjunta

ELSA LLENDERROZAS / 49

Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?

PAZ MILET / 85

Paz, desenvolvimento e integração: As políticas de segurança regional no governo Lula

MANHANA CAMPOS AGUIAR Y DIEGO MAGALHÃES / 117

DEBATE / DEBATE

Crimen organizado internacional: Una amenaza a la estabilidad democrática

FRANCISCO ROJAS ARAVENA / 155

RESEÑAS DE PROYECTOS / PROJECTS REVIEW

El índice de sociedad civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina

ANDRÉS SERBIN / 177

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Regionalización y movimiento de mujeres: Procesos en el Caribe Colombiano

TANIA GARCÍA LORENZO / 199

Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

RAÚL BENÍTEZ MANAUT / 203

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 209

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 221

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 227

NORMATIVAS / NORMATIVES / 231

En portada / Cover: Jorge Pineda, República Dominicana. Instalación. Muñecos de trapo, pétalos de rosa, silicona, cajas de cartón y pintura dorada, medidas variables.
Título: Alta-Gracia, 1997.



Apreciad@s amig@s:

En reiteradas ocasiones, hemos escuchado que, comparativamente con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe parecían ser las más pacíficas. Como evidencia de esta aseveración se señalaba que América Latina era la única región desnuclearizada, que en los últimos años no se había producido ningún conflicto inter-estatal en la región y que, en general, los potenciales conflictos regionales se resolvían con la intervención, generalmente ad hoc, de algunos actores regionales o externos. Sin embargo, en un estudio realizado por CRIES en años anteriores, habíamos detectado, por un lado, un significativo incremento de la violencia en la región, frecuentemente vinculada a procesos transnacionales y estrechamente asociado a la profunda desigualdad social que la sigue caracterizando. En función de estas consideraciones, el presente número de Pensamiento Propio, aborda como eje central los temas de violencia, sociedad civil y seguridad regional.

En la primera sección —**Investigación y análisis**, hemos incluido en consecuencia seis artículos que tocan estos temas desde ópticas y énfasis distintivos. Por un lado Gabriel Aguilera Peralta y Gastón Hernán Schulmeister se focalizan en los temas de violencia en relación con la ciudadanía, la seguridad, el crimen organizado y la capacidad del Estado de responder a este reto, y Alfredo Rangel se pregunta si es posible, en este contexto y en relación al desarrollo del narcotráfico, salvar al Estado colombiano. Por otra parte, Elsa Llenderozas analiza las motivaciones e intereses presentes en la participación conjunta de Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití; Paz Milet aborda el tema de

cómo la crisis del gas afecta las relaciones entre Argentina y Chile, y Manhana Campos Aguiar y Diego Magalhaes disecan las políticas de seguridad regional del gobierno de Lula en Brasil. La problemática del crimen organizado y del Estado continúa presente en la sección **Debate**, en el artículo de Francisco Rojas Aravena sobre sus efectos sobre la estabilidad democrática. En este contexto, y en relación al rol de la sociedad civil, consideramos importante avanzar asimismo algunos de los resultados del proyecto Índice de la Sociedad Civil de CIVICUS, en la sección **Reseñas de Proyectos**, e incluir en la sección **Reseñas de libros**, dos volúmenes que nos parecen particularmente relevantes para este debate, uno sobre el rol de los movimientos de mujeres en los procesos de regionalización, y el otro, recientemente publicado por CRIES en conjunto con la Editorial Icaria de Barcelona y el IDRC de Canadá, sobre paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe.

Como es habitual, a estas secciones se suman **Pulso Bibliográfico** y **Revista de Revistas**, aunque consideramos que en esta ocasión, por la actualidad de las contribuciones de este número y la temática central del mismo, no se justificaba la inclusión de un Dossier específico que dejamos para el próximo.

Hasta entonces,

Andrés Serbin



Violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Logros y desafíos

Gabriel Aguilera Peralta

La nueva seguridad

La agenda de seguridad de América Latina y Caribe se ha modificado sustancialmente en la última década. En la euforia del “nuevo orden internacional” de la post Guerra Fría, se esperaba que la desaparición de la tensión entre las súper potencias se iba a reflejar en una distensión de los conflictos inter e intra estatales. En particular para América Latina y Caribe, subregiones con un bajo nivel de conflictividad interestatal y más presencia de los contenciosos intraestatales, se suponía un efecto positivo de las modificaciones internacionales.

Efectivamente las guerras internas que se manifestaban en la subregión tendieron a extinguirse y los problemas entre Estados se encauzaron por la vía de la resolución negociada política o jurídica (es de recordar que la guerra del Cenepa, el último conflicto armado entre Estado latinoamericanos, es de 1995).

Sin embargo, en diversos países se manifiesta con diversa intensidad un incremento en la violencia criminal, tanto de la común como del crimen internacional organizado. El caso más grave sigue siendo el de Colombia, en el cual la guerra interna de más de medio siglo de duración, se ha mezclado con la acción del narcopoder.

El comercio ilícito de drogas narcóticas y todas las actividades igualmente ilegales derivadas o periféricas a ese ejercicio delictual, representan la peor manifestación del crimen organizado, debido a que la magnitud de los recursos financieros de que disponen las bandas de narcotraficantes, les permite no solamente desafiar seriamente la autoridad del Estado, sino inclusive infiltrarlo, creando el fenómeno denominado del “poder paralelo” o “doble poder”.

En el campo del delito común, en algunos países, especialmente centroamericanos, las manifestaciones de una forma especial de pandillerismo juvenil conocidas como “Maras” se han convertido en amenazas de primer orden debido a las dimensiones de las bandas en cuestión, que pueden llegar a englobar a decenas de miles de jóvenes.

Es motivo de debate si esos niveles de violencia, que colocan a América Latina como una de las regiones más violentas del mundo¹, ya estaba presente anteriormente, pero oculta por los conflictos de la Guerra Fría, o bien si se desarrolló en los años posteriores, entre otras razones por la globalización que potenció al crimen organizado. Ello ha hecho que la seguridad ciudadana pase, en varias naciones, a ocupar el primer lugar entre las amenazas a la gobernabilidad democrática.

Aparte de ese tema, otras percepciones de amenaza ocuparon la renovada agenda de seguridad. Entre ellas, en cuanto a lo interestatal, el reavivamiento o surgimiento de nuevas disputas fronterizas o territoriales entre Estados, y lo que podríamos denominar conflictos ideológicos en relación a la concepción del rol del Estado y el manejo de las relaciones internacionales, y en cuanto a lo intraestatal la revitalización o nuevo desarrollo de conflictividades sociales, étnicas, locales, sobre recursos naturales y otras causas.

Por otra parte, sigue ocupando un espacio en el mapa de conflictividades en el hemisferio la larga disputa entre Estados Unidos y Cuba, así como la situación de “Estado fallido” que puede estarse configurando en Haití.

Debe tomarse en consideración que la división estricta entre conflictos internos y externos, y por consiguiente entre amenazas del exterior y del interior, tiende a desdibujarse en algunos casos, en la medida que actores de amenaza en la nueva agenda, revisten al mismo tiempo naturaleza externa e interna y es difícil separar esos dos aspectos. El crimen internacional organizado, en sus diversas manifestaciones, la principal el narcopoder en todas sus derivaciones, e igualmente la trata de personas y otros delitos como el robo de vehículos, pertenecen a esa categoría mixta.

Sundelius llama “los otros” a esos actores híbridos que expresan y actúan simultáneamente como factores de riesgo interno y externos y plantean el problema de cómo contenerlos, con los instrumentos de la defensa externa, de la seguridad interna o de un medio híbrido interno-externo de seguridad para la sociedad.²

Este asunto refiere a un problema importante, como es el de los medios que emplea el Estado para atender esas amenazas. En la división clásica las amenazas externas pertenecen a la Defensa Nacional y a la jurisdicción de las Fuerzas Armadas, en tanto que lo interno está en el ámbito de las policías y de las autoridades civiles.

El mantener esta división ha sido muy importante para la sociedad civil y los derechos humanos, en atención a las pasadas experiencias de autoritarismo y desborde de las funciones militares en varios países de la región. Pero el surgimiento de “los Otros” pone en cuestión esa división, El debate actual gira sobre si las amenazas híbridas justifican que el Estado emplee todos los medios de fuerza legítima a su disposición para enfrentarlas, en atención a la gravedad de ese problema, con abstracción de si son fuerzas policíacas o militares.

Desde luego debe mencionarse al terrorismo, que se incrustó con fuerza en la agenda después de los acontecimientos del 11/9/01. Aunque no se trate de una amenaza inmediata para la subregión, su naturaleza internacional difusa, su larga duración y la importancia de las medidas preventivas constantes y mundiales, así como los compromisos internacionales en la materia, obligan a los Estados a dedicar recursos para el combatir el terrorismo.

Una importante adición a la nueva agenda de seguridad, es la inclusión de las llamadas “nuevas amenazas”, que en realidad refieren a mayor relevancia de temas que ya estaban presentes. Entre ellos se cuenta el efecto que los problemas económicos y sociales, tales como la pobreza y la mala distribución del ingreso, tienen para la agenda de seguridad. Esta adición debe manejarse con cuidado para no dar lugar a la “securitización”, o sea la de incluir en el campo de la seguridad y sus normas excepcionales de tratamiento, asuntos que no le corresponden. El enfoque correcto es señalar cómo las graves carencias sociales pueden crear condiciones favorables para el desarrollo de la delincuencia.

Igualmente relevantes se entienden dentro de la nueva agenda, las amenazas provenientes de la naturaleza, tales como los desastres naturales y las pandemias.

El término global para esas inclusiones en la agenda es la *seguridad multidimensional* que fue legalizada a nivel continental con la Declaración de Seguridad de las Américas de la OEA, del 2003, pero que años antes había sido por primera vez incorporada a políticas oficiales de una subregión con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en el marco del concepto de la seguridad democrática.

La Declaración contiene una enumeración de las amenazas más relevantes para la seguridad hemisférica. Ese listado es el siguiente:

Terrorismo, delincuencia organizada transnacional, problema mundial de las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
Pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad del Estado.
Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
La trata de personas.
Los ataques a la seguridad cibernética.

La posibilidad de que surja un daño en caso de accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos.

La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios vectores por terroristas.

Fuente: Declaración de Seguridad en las Américas, (2003) OEA/Ser.K/XXXVIII/CES/CG/doc.1/03 28 de octubre 2003.

A ello hay que agregar otros temas, que pueden ser más relevantes en unas subregiones que en otras, como las mencionadas pandillas juveniles (Maras).

Las amenazas a la seguridad y los regímenes de seguridad subregionales

Las respuestas de los gobiernos ha sido implementar políticas de seguridad internas y externas. Las primeras en muchos casos se inspiran en el paradigma de la *reforma del sector seguridad* que buscan hacer eficiente y eficaz el trabajo de los sistemas de seguridad, a la par de ubicarlos en la filosofía y la práctica de la seguridad democrática. Las segundas tienden a la construcción de regímenes subregionales de seguridad, partiendo de un correcto entendimiento de que la naturaleza transnacional de varias de las nuevas amenazas requieren arreglos internacionales para hacerles frente. Estos regímenes se construyen partiendo de los diversos procesos de integración.

Sistemas y subsistemas de seguridad que cubren América Latina y el Caribe

Todos los países: Carta de OEA/TIAR/Pacto de Bogotá/Declaración sobre Seguridad en las Américas/Carta Democrática Interamericana.

América del Sur: Declaración de Ushuaia/Declaración de Galápagos/Política de Seguridad Externa Común Andina/Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana/Acuerdo de Seguridad Regional Sudamericano.

Caribe, Sistema de Seguridad Regional del Caribe.

Centroamérica: Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica/Comisión de Seguridad de Centroamérica/ Conferencia de las fuerzas armadas de CA.

Fuente: Elaboración propia.

Al comparar las agendas de estos sistemas y subsistemas, se observa que todos incorporan los elementos de seguridad colectiva, seguridad democrática, la multidimensionalidad, desarrollan medidas de confianza y tienen similares percepciones de las amenazas a la gobernabilidad democrática.

La participación de la sociedad civil

En su diseño formal, todos los procesos de integración reconocen la importancia de la interacción con la sociedad civil y prevén espacios para que se de esa relación.

Espacios de interacción con la sociedad civil en procesos de integración

Todos los países: OEA Comisión sobre la gestión de cumbres interamericanas y la participación de la sociedad civil del Consejo Permanente/ Diálogos con el CP, el Secretario General, Cancilleres de países miembros, en ocasión de las Cumbres de las Américas y previo a ellas, así como para las Asamblea generales anuales.

MERCOSUR: Foro Consultivo Económico y Social/ Coordinadoras COPROFAM y CCSCS/reuniones especializadas.

Comunidad Andina: Consejos consultivos/ mesas especializadas

CARICOM: Comisiones de trabajo.

Sistema de Integración Centroamericano SICA: Comisión Consultiva del SICA.

Fuente: Elaboración propia.

A esas instancias deben agregarse otras, tales como el sistema de Cumbres que tienen diversos mecanismos para relacionar a la SC. Así, la Cumbre del Grupo de Río lleva a efecto diálogos temáticos previos a

sus reuniones y ha permitido la presentación de resultados de cumbres alternativas ante los Jefes de Estado y de Gobierno. La Cumbre Iberoamericana igualmente propicia seminarios y otros encuentros temáticos, para recibir insumos de SC.³

Sin embargo, el tratamiento de los temas de seguridad es reducido en esos espacios. Ciertamente en los diálogos de la OEA se han incluido como parte de agendas más amplias (así, la mesa redonda con sociedad civil de abril de 2007 entre representaciones de SC y la CGCPSC se trató el tema de “seguridad hemisférica”) o bien, para el caso de la Conferencia sobre Seguridad de las Américas, se dedicó un diálogo especial a la temática. Pero esa no es la tendencia general.

En los hechos, se observa poca priorización a la seguridad y eventualmente poca preparación en esos temas, en las entidades de sociedad civil que buscan incidencia hacia las estructuras regionales o subregionales. El eje central de la preparación, interés y presentación de sugerencias se presenta en otros campos, tales como el socio económico, los TLC, los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, etc.

Eso tiene que ver con las prioridades de las organizaciones de SC que participan en los mencionados espacios, aunque dentro de ellas algunas entidades académicas, tales como FLACSO; probablemente son las más interesadas y preparadas en la problemática de la seguridad.

Se añade otro elemento a esa problemática. Si bien los organismos de integración tienen previstos espacios institucionales, de diversa intensidad, para la relación con SC, los regímenes y subregímenes de seguridad propiamente dichos no los tienen. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica el Comité Consultivo del SICA, integrado por representaciones de la SC, tiene la función de asesorar a la Secretaría General del SICA, pero no está previsto ningún canal permanente de interacción con la Comisión de Seguridad de Centroamérica, que es al ente que diseña políticas subregionales de seguridad.

En ese caso concreto, un programa asesor de OEA ha sugerido que la Comisión de Seguridad pudiera recibir regularmente a la CC SICA para enterarla de sus planes y programas y recibiera insumos.

Empero, observando el trabajo que lleva a cabo el CC SICA, tanto en cuanto al Directorio como en sus capítulos nacionales, no se encuentra más que una inserción fuerte del tema seguridad en sus planes; en los hechos hay poco trabajo sobre la cuestión y la preocupación principal de la Comisión, y para lo cual se capacitan y buscan incidencia, es la negociación para el tratado de asociación Europa-Latinoamérica y Caribe.

Hay que tomar igualmente en consideración, que la existencia de los espacios de encuentro no significa que se haya logrado una plena confianza entre Estado y SC. Persisten, en diversos actores y niveles, resistencias del Estado a mayores aperturas hacia la SC y por parte de esta, desconfianza hacia el Estado. Se trata de un proceso aún no concluido.

A más de los espacios institucionalizados oficiales, la SC ha logrado participar e incidir en seguridad por medio de acciones de redes privadas, pero con un alto grado de profesionalismo propositivo, de manera que sus aportes son acogidos por su valor intrínseco.

Eso sucede con el trabajo que hace CRIES, por ejemplo, en el campo de la prevención y tratamiento de conflictos y el de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) que al reunir a los principales expertos latinoamericanos o latinoamericanistas sobre seguridad, genera productos que son incorporados por los gobiernos, tales como el Atlas de la Defensa o los estudios sobre presupuesto de defensa y seguridad realizados en varios países de la región.⁴

Esa lógica funciona también a nivel nacional, en el cual existen numerosas experiencias de entidades de sociedad civil que logran participar e influir en las políticas públicas.

Algunos ejemplos de entes nacionales especializados en seguridad

Programa seguridad y ciudadanía de la sede académica de FLACSO en Chile	Realiza proyectos de investigación, formación, capacitación y asesoría a entidades de gobiernos sobre asuntos de seguridad.
---	---

Programa “Viva Río!” en Brasil	Esta ONG lleva a cabo campañas por el desarme y en prevención de la violencia. Fue central en obtener la aprobación de una ley para limitar las armas cortas.
Programa “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temas de Seguridad” FOSS, en Guatemala	Capacita y forma a la SC, impulsa espacios de diálogo con entidades de gobierno, realiza “lobby” en el organismo legislativo en relación a las leyes sobre seguridad.

Fuente: elaboración propia

Las posibilidades de la seguridad comunitaria

Un campo adicional en que se puede lograr la participación de la SC son las diversas modalidades de *seguridad comunitaria*. Ese concepto que se ha generalizado, implica la organización de comunidades o barrios para que los vecinos intervengan en el diagnóstico, elaboración de planes y participación en tareas de prevención de la violencia y del delito, en conjunto con las respectivas autoridades oficiales. Bien manejada esta modalidad está supuesta a evitar las reacciones de auto justicia, propia de vecinos desesperados por la inseguridad y de fortalecer el lado preventivo de las políticas, así como el fortalecimiento del capital social. Además de ello, pueden generar políticas locales de seguridad con un alto nivel de legitimidad.

Aunque se dan numerosas formas de implementación de la *seguridad comunitaria*, el formato suele incluir la constitución de una junta de líderes comunitarios, en la que idealmente debe haber representación de los principales sectores sociales, en la que también están integrados las autoridades municipales, policíacas, etc. Estas *Juntas Locales de Seguridad, Comité Vecinales* o similares se constituyen en el espacio en el cual se genera la dinámica mencionada de capacitación, información, planificación y acción sobre los temas de seguridad de la misma comunidad.

A ese concepto va igualmente ligado el del *policía comunitario* como un tipo de agente policíaco procedente y ligado a la comunidad en la que presta sus servicios y que por ello cuenta con un mayor grado de identificación con los vecinos de ese espacio social.

Las juntas se ocupan de analizar las problemática local de seguridad, convenir en formas de tratamiento, elaborar planes de acción y asumir roles en la prevención, como pueden ser redes de alerta temprana.

Aunque hay evaluaciones positivas y negativas de esos procesos, el supuesto es que todas esas acciones fortalecen la seguridad dentro de un concepto democrático de la misma.

Hay muchas experiencias de esos arreglos en el continente.

Algunas experiencias de seguridad comunitaria

Sao Paulo, Brasil	Comissoes Civas Comunitárias
Bogotá, Colombia	Programa de Convivencia
Chile	Programa Comuna Segura
Perú	Comités Distritales de Seguridad Ciudadana
Costa Rica	Plan de Seguridad Comunal

Fuente; elaboración propia con base en datos de: Dammert , Lucía y Paulsen, Gustavo (Editores) (2005). *Ciudad y seguridad en América Latina*, FLACSO, URBAL, Chile, y Dammert, Lucía y Bailey, John: (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas*, Siglo XXI Editores, FLACSO, ILANUD, México.

Conclusiones y recomendaciones

1. La seguridad ciudadana es en la mayoría de los países de la región uno de los temas principales de preocupación, tanto en los hechos como en la percepción de los ciudadanos y de los gobiernos. El crecimiento de la violencia criminal y la presión que experimenta el Estado para reducirla, así como el sentimiento de indefensión que se experimenta en algunas capas ciudadanas, puede dar lugar a políticas que preconizan la contención o represión, por sobre las medidas preventiva, o a formas de participación negativa ciudadana. Todo ello a la vez puede implicar graves riesgos para la cultura democrática.

2. Es recomendable una mayor participación ciudadana en el tratamiento de la seguridad, para lograr un enfoque democrático y respetuoso de los derechos humanos y que a la vez coadyuve a la restauración de condiciones apropiadas de seguridad.
3. A nivel regional y subregional existen diversos espacios para la presencia de la sociedad civil. Estos sin embargo no son suficientes ni sus mecanismos operativos suficientemente amplios. Esa deficiencia es particularmente sentida en los regímenes de seguridad. Pero es recomendable que la SC utilice esos espacios, y busque su ampliación. Como parte de utilizarlos mejor, debe mejorarse la comunicación y coordinación entre las redes de SC que asisten a esas instancias.
4. No se debe descuidar la posibilidad e importancia de la incidencia regional o subregional desde espacios propios de la SC. Experiencias han demostrado que si alcanza un alto nivel de eficacia y eficiencia, puede obtener resultados interesantes.
5. Como lo han demostrado algunas experiencias, en la medida que el grado de *expertise* de los representantes de SC sea mayor, así se incrementará su capacidad de incidencia en cualquiera de los campos. Es recomendable prestar atención a la capacitación y formación en ese conocimiento en las organizaciones de SC.
6. Los programas de seguridad comunitaria, por su número y extensión, representan probablemente la oportunidad más amplia para participación e incidencia. Vale para ese nivel la recomendación de mayor coordinación y comunicación y de intercambio de lecciones aprendidas entre las experiencias de los diversos países.

NOTAS

1. Para 1999 Latinoamérica y el Caribe tenían una tasa de homicidios el doble de la tasa mundial. Buvinic, Mayra, Morrison, Andrew y Schifter, Michael (1999). *Violence in Latin America and the*

Caribbean: a Framework for Action. Washington, D.C., Inter American Development Bank, Social Development Division.

2. Sundelius, Bengt (2005). "A Brief on Embedded Societal Security" en: *Information and Security, an International Journal*, Vol, 17, pags. 23.27
3. Andrés Serbin ha estudiado este problema. Ver: Serbin, Andrés (2003). *Paz, Seguridad y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe: una Introducción*. Buenos Aires, Argentina, *paper*, CRIES.
4. Donadío, Marcela (Coordinadora) (2005). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, RESDAL.

RESUMEN

Violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Logros y desafíos

Este artículo analiza la agenda actual de seguridad de los países latinoamericanos y del Caribe, así como las políticas oficiales de los Estados de la región. Posteriormente interroga el papel de la sociedad civil y los espacios que tiene para participar y ejercer incidencia, detallando las diversas modalidades existentes. Se concluye con un somero análisis de las experiencias y se plantean sugerencias para mejorar esa implicación.

ABSTRACT

Violence and Civil Society in Latin America and the Caribbean. Successes and Challenges

This paper analyzes the current security agenda of the Latin American and Caribbean countries, as well as the official policies of the Governments of the region. Later on, it challenges the role of civil society and the spaces for citizen participation and advocacy, thoroughly describing the different existing methods. Finally, the paper briefly analyses the experiences, and suggestions are made to improve civil society involvement.

SUMARIO

Violência e sociedade civil na América Latina e Caribe. Conquistas e desafios

Esta comunicação analisa a agenda atual de segurança dos países latino-americanos e do Caribe, assim como as políticas oficiais dos Estados da região. Posteriormente, indaga o papel da sociedade civil e os espaços que ela encontra para participar e influir em decisões, detalhando as diversas modalidades existentes. O texto conclui com um análise sucinta das experiências e sugestões para melhorar essa participação.

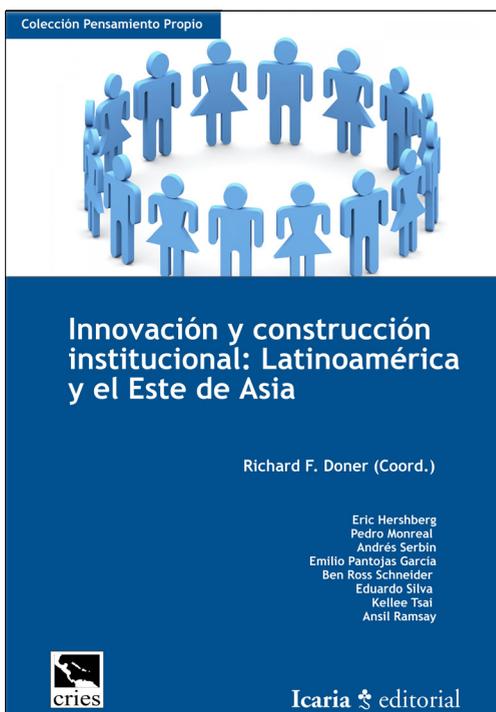
Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia

Richard F. Doner (Coord.) *Innovación y construcción institucional:
Latinoamérica y el Este de Asia.*

Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2007. 144 págs.

Las instituciones, sean de naturaleza económica, política o cultural, surgen y evolucionan como producto de las interacciones sociales. Por momentos las instituciones son el resultado de iniciativas deliberadas, mientras que en otras ocasiones surgen más o menos por accidente, consecuencias inintencionadas de conductas que se vuelven rutinarias con el tiempo. Mientras los científicos sociales concuerdan en que las instituciones son determinantes cruciales de los resultados a lo largo de una variedad de dominios de la sociedad, las perspectivas difieren respecto de cuándo anticipar la innovación institucional y cómo predecir la performance de determinadas instituciones con el tiempo.

Para explorar estos temas en profundidad, el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (SSRC por su sigla en inglés) y la Cátedra del Caribe en la Universidad de la Habana convocaron a un taller en La Habana en junio de 2006 involucrando a alrededor de 30 investigadores con intereses comunes en el papel de las instituciones en la configuración de la vida social, económica y cultural en el mundo contemporáneo. Este volumen consiste de versiones reexaminadas de varias de las contribuciones preparadas para ese taller.



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



Conflicto y violencia en América Latina – Estado vs. crimen organizado*

Gastón Hernán Schulmeister

Introducción

Las sucesivas noticias que en nuestros días alertan sobre cómo la violencia y la delincuencia jaquean a la región, están —directa o indirectamente— asociadas a problemas de seguridad no tradicionales, que en la literatura se los reconoce usualmente como “nuevas amenazas”.

* Ponencia realizada en el Seminario Internacional paz, seguridad y prevención de conflictos armados en América Latina y el Caribe, organizada por la Fundación Friedrich Ebert y CRIES en Santo Domingo, República Dominicana, el día 18 de abril de 2007. Las ideas centrales han sido publicadas en el artículo “Seguridad y legalidad, de la mano”, en diario Clarín, Buenos Aires, el día 7 de mayo de 2007.

Parte de las “nuevas amenazas” está conformada por las diversas formas de criminalidad organizada, el narcotráfico en particular, sus delitos conexos (tales como el lavado de dinero) y el terrorismo.

Este tipo de amenazas están asociadas con el cambio estructural de la violencia registrado en los últimos años en América Latina, por el cual se sostiene que la región hoy día es más violenta que en décadas anteriores —en referencia a los años setenta y ochenta— pero bajo nuevas formas, tratándose de una violencia no política en la cual juegan nuevos actores.¹

Teniendo presente esta mutación de la violencia es que los homicidios, robos y secuestros son parte de la nueva ola de violencia que aqueja a la región y se tornan prioridad en la agenda de seguridad contemporánea.

Como reflejo a lo señalado, tal como lo ratifica un reciente trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la seguridad ciudadana, las cifras registradas en los últimos años son contundentes respecto a la ubicación de América Latina y el Caribe a la cabeza de las regiones más violentas del mundo.²

En este sentido, “según las últimas estadísticas disponibles de la Organización Panamericana de la Salud (Situación de salud en las Américas, Indicadores básicos, 2005) América Latina y el Caribe exhiben una tasa de 25,1 homicidios por cada 100.000 habitantes[...], por encima de la tasa de 22,1 verificada en África en 2003 por la Organización Mundial de la Salud (Informe mundial sobre violencia y salud) y del promedio mundial de 8,8”.³

De todas formas, es oportuno advertir que la diversidad de realidades intra-regionales también es identificable en las estadísticas, puesto que mientras la tasa en “el área andina alcanza a 45 hom/100.000 habitantes; el Cono Sur muestra una tasa de 7,5 hom/100.000 habitantes (excluyendo a Brasil, que llega a 31 hom/100.000 habitantes); y Centroamérica promedia los 22,4 hom/100.000 habitantes (con El Salvador trepando a una tasa de 43,4)”.⁴

Por otra parte, “si la estadística se enfoca en la población de 15 a 29 años, la región tiene también claramente un triste liderazgo mun-

dial, por cuanto la tasa se eleva a 68,6 por cada 100.000 habitantes (alcanzando a 89,7 en aquellos países de ingresos bajos y medianos). Aún más, si los números se enfocan a nivel de grandes conglomerados urbanos, en varias ciudades (Medellín, Caracas, Río de Janeiro, San Salvador, ciudad de Guatemala, por citar algunos ejemplos), las tasas superaron los 50 homicidios por cada 100.000 habitantes durante la década de 1990”.⁵

Estas cifras apabullantes reflejan los contextos de inseguridad que en la región se están padeciendo, en algunos casos de forma incipiente y en otros de modo más desbordante.

Ejemplo de estas situaciones desbordadas es la enfrentada en el estado de Río de Janeiro, cuyo gobernador solicitó al gobierno central un mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas como salida para garantizar el orden interno, generando múltiples debates.⁶ Entre otros puntos, ello ha suscitado interrogantes sobre qué tareas serían las que las Fuerzas Armadas cumplirían, advertencias sobre su poder de fuego desmedido para enfrentar asuntos de seguridad ciudadana, preocupaciones sobre potenciales abusos en el ejercicio de la fuerza, y diversas consideraciones legales.⁷

La criminalidad organizada

Al momento de identificar conceptualmente lo que por criminalidad organizada se entiende, corresponde empezar por advertir su búsqueda de ganancias económicas como motivación.

Siguiendo la definición de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, “por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.⁸

Parafraseando a Marcelo Sain, vale tener presente entonces que la criminalidad organizada, con el propósito de obtener ganancias y/o

poder, protagoniza crímenes graves usando alguna forma de disciplina y control interno entre sus miembros; así como también una metodología operativa (*modus operandi*) en la que se combinan ciertas formas de violencia e intimidación con modalidades diversas para ejercer influencia sobre la política, la prensa, la administración pública y las autoridades.⁹

Este accionar y modo de comportarse de la criminalidad organizada es fácil de advertir en América Latina, especialmente ligado a la actividad del narcotráfico. Sin embargo, la criminalidad organizada genera violencia en una amplia gama de ilícitos, que muchas veces se creen exclusivos de delitos ordinarios a manos de delincuentes comunes, tales como robos y hurtos.

Tal como lo afirma Sain en otro trabajo, a la par del crecimiento de la criminalidad ordinaria, “también se incrementó la criminalidad protagonizada por complejas organizaciones delictivas —“empresas criminales”— que cuentan con un amplio despliegue logístico y operativo, cuya actividad delictiva ha generado un alto nivel de rendimiento económico, como el tráfico ilegal de drogas y de armas, el de personas, el robo y “doblaje” de automotores, el robo de ganado, las modalidades de robo cometidas por los denominados “piratas del asfalto”, los asaltos a bancos y camiones blindados de traslado de caudales, etc”.¹⁰

Asimismo, teniendo presente sus motivaciones por un beneficio económico u otro de orden material, también se advierte que, en algunos casos, el financiamiento de la organización —y su correspondiente funcionamiento— proviene de la industria de los secuestros, cuyos fondos permiten adquirir drogas y armas en el exterior para comercializar en los territorios bajo su control,¹¹ retroalimentando así el círculo vicioso de la criminalidad y la violencia.

Sobre las debilidades de los Estados

Ante las debilidades de los Estados en América Latina para brindar el bien público básico de la seguridad, en los últimos años se han propuesto distintas categorías o modelos de análisis; ya sea prestando atención a ciertos espacios territoriales donde el Estado habría perdido

control del monopolio legítimo de la fuerza, o bien apuntando a las falencias y problemas advertidos en los Estados para —entre otras cosas— garantizar el orden y la paz a sus ciudadanos.

Propias de la primer perspectiva son las categorizaciones de ciertas zonas como “áreas sin ley” o zonas de ingobernabilidad estatal, tal como ha ocurrido por ejemplo de modo paradigmático con la triple frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay.¹²

Según Julio Cirino, “un “área sin ley” es un punto en el mapa para “hacer dinero”, mover capitales, lavar activos y desarrollar todas las actividades ilícitas que, por la demanda de territorialidad que ocasionan, requieren de un espacio físico donde instalar containers, laboratorios, inmigrantes, etc. Una vez consolidado este territorio, las actividades que allí se desarrollan pueden potenciarse con la participación de otros actores, constituyéndose en espacios ideales para la vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo”.¹³

Sin embargo, resulta oportuno dejar en claro que las “áreas sin ley” difieren del concepto de zonas liberadas. Al margen de consideraciones de connotación histórica —propias de los años sesenta y setenta en la región, asimilables a la insurrección— de sus diferencias se destaca que mientras la relación entre las zonas liberadas y los Estados era de abierta hostilidad y confrontación, el “área sin ley” en cambio confronta con los poderes estatales sólo como último recurso y en forma acotada, prefiriendo el anonimato público.¹⁴

Este último aspecto no es menor en el tema que nos convoca, dada la naturaleza del crimen organizado (con fines económicos) y su *modus operandi*.¹⁵

Asimismo, ante las situaciones de descontrol estatal vividas por grandes metrópolis como Río de Janeiro o Sao Paulo en Brasil frente al accionar del crimen, Julio Cirino también hace referencia en sus últimos trabajos al concepto de “áreas urbanas fuera de control”.

En consecuencia, diversos conceptos se han ido contrastando, tales como “zonas grises”¹⁶ y “espacios vacíos”, a la par de consideraciones sobre los denominados “Estados débiles” (*weak states*) y “Estados fallidos”, entre otros.¹⁷

No es intención del presente trabajo analizar qué categorización sería la más adecuada u oportuna, ni determinar cuán generalizables pueden ser las distintas denominaciones para dar cuentas de distintos escenarios y realidades en la región. Resulta sí importante, en cambio, advertir que la mayoría de los enfoques están interrelacionados y asociados al factor institucional. De allí la importancia de resaltar la identificación de instituciones claramente débiles —con el consecuente desafío de fortalecerlas—, donde la corrupción (entre otros aspectos) sin dudas representa un problema central.

En este sentido, la obra de Francis Fukuyama sobre la reconstrucción del Estado constituye una especie de síntesis bibliográfica sobre la necesidad de reconstruir el rol que compete al Estado; a la cual se le ha dedicado atención en los últimos años, tras las experiencias de reformas estatales implementadas durante los años noventa.¹⁸

De lo esbozado se desprende entonces la necesidad de abordar los distintos casos teniendo presente tanto la realidad de los escenarios a analizar (imperio o no de la Ley estatal), como así también las debilidades registradas en las capacidades institucionales del Estado directamente involucrado.

No obstante, los desafíos son todavía mayores, teniendo presente que aún en los países desarrollados existen múltiples problemas de control estatal. Por un lado, lo que está en juego es la complejidad de la criminalidad organizada, que plantea un desdibujamiento entre los circuitos lícitos y los ilícitos para la identificación de su accionar, tal como el delito del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo lo atestiguan.¹⁹ Pero por otro lado, tampoco habría que perder de vista que incluso en ciertas zonas de las principales capitales del mundo se presentan problemas del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte de los Estados.

Esta realidad contemporánea mundial aún en países desarrollados no debiera sin embargo hacernos relativizar los problemas estatales en América Latina. Por el contrario, las experiencias y problemas en el “mundo desarrollado” debieran hacernos advertir los desafíos mayores a enfrentar en nuestra región para lograr robustecer las capacidades estatales nacionales, dado el fortalecimiento institucional pendiente.

Al diagnóstico esbozado, podrían sumarse las dificultades de respuestas estatales a partir de la cooperación internacional en la materia, sobre la cual usualmente la bibliografía especializada ha prestado mayor atención frente al carácter transnacional del crimen organizado.

La “seguritización” pendiente

Teniendo presente los comentarios precedentes, en sociedades donde la fortaleza institucional no es una virtud sino más bien una asignatura pendiente, la efectiva identificación del problema del crimen organizado por la opinión pública resulta fundamental, para poder ejercer un doble control de accountability social sobre las autoridades. Dicho control es importante, en primer lugar, para el reclamo legítimo por la atención efectiva de la seguridad, en desmedro de la falta de voluntad política que pudiera presentarse desde la dirigencia; sea por desinterés, ignorancia y/o connivencia política.²⁰ Y en segundo lugar, dicho control es funcional también para el monitoreo del accionar estatal, para prevenir —o eventualmente denunciar— potenciales abusos a las libertades y derechos básicos de los ciudadanos.

Si analizamos las diversas encuestas realizadas en los últimos años sobre las percepciones de amenazas en América Latina y el Caribe, merece destacarse la creciente priorización que ha cobrado el crimen organizado, sin perjuicio de distintas realidades intra-regionales.²¹

En el caso particular argentino, según el trabajo de investigación de opinión pública sobre política exterior y defensa de la Argentina 2006, realizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, el delito organizado y el narcotráfico son los dos problemas de “seguridad nacional”²² que más preocupan a los argentinos.²³

De dicho trabajo, conviene advertir que la medición de las percepciones en torno al “delito organizado” como amenaza, ha sido producto de la relevancia que tal preocupación registró en las respuestas, en contraste a informes anteriores análogos realizados en los años 1998 y 2002 por la misma organización, en los cuales tal problemática no estaba categorizada de modo particular.

Por su parte, la población en general y los líderes parecen diferir en sus percepciones acerca de cuál es la mayor amenaza a la “seguridad nacional”. En este sentido, mientras la población en general parece prestar más atención al delito organizado (35%), los líderes se muestran más preocupados por el narcotráfico (52%).²⁴

Los autores Buzan Waever y de Wilde denominan “seguritización” al proceso mediante el cual determinados hechos o acontecimientos son percibidos y considerados como amenazas a ciertas prácticas o situaciones políticas, sociales, económicas o culturales y, en consecuencia, pasan a ser objetos de iniciativas políticas formuladas por el gobierno, traducible en políticas públicas concretas.²⁵

Teniendo en consideración los conceptos desarrollados, en América Latina existen razones para pensar que el proceso de “seguritización” está pendiente en la materia, cuando los hechos cotidianos de inseguridad —y su correspondiente percepción en la opinión pública— parecen no haber tenido aún como correlato efectos políticos substanciales, que procuren dar respuestas integrales.

Conclusiones

Para atender la complejidad del crimen organizado, resulta oportuno entonces identificar y reconocer los efectos que su accionar tiene en los problemas de inseguridad que padecen nuestras sociedades diariamente; advirtiendo que mucha de la violencia e inseguridad cotidiana está asociada —directa o indirectamente— a la criminalidad organizada.

En segundo lugar, la identificación del crimen organizado como asunto de la agenda de seguridad pública es una condición necesaria fundamental —aunque no suficiente— para que haya voluntad de enfrentarlo, y consecuentemente se canalicen respuestas y políticas concretas.

En tercer lugar, lo que está en juego es la canalización efectiva de las preocupaciones de la sociedad, de modo tal que se puedan exigir acciones concretas a la dirigencia política, promoviendo así el fortalecimiento institucional a través del ejercicio del poder de accountability.

Distintas encuestas sugieren que tal identificación del crimen organizado como un problema de la agenda de seguridad pública está dada en cierta medida en América Latina. Sin embargo, lo que todavía no resulta claro es si ante dicho proceso de “seguritización” parcial en desarrollo hay voluntad política suficiente para dar respuestas.

Por lo pronto, hasta tanto las autoridades no asuman tales responsabilidades, no se podrá discernir si el correspondiente diseño de políticas podrá superar el estado de indefensión con que se enfrentan los ciudadanos ante Estados debilitados, que no pueden garantizar el control del orden social y el monopolio legítimo de la fuerza.

Toda perspectiva que tienda a aislar el tema del crimen organizado como una problemática dissociada de los intereses y preocupaciones cotidianas de la gente —que quiere vivir en sociedades en orden y desarrollo en las cuales el Estado garantice un bien elemental y primordial como la vida— resultará contraproducente a los esfuerzos que la situación de inseguridad en nuestra región demanda.

NOTAS

1. Kurtenbach, Sabine (2001). “Tendencias de las políticas de seguridad en América Latina al principio del siglo XXI” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago: FLACSO-Chile, año 16, número 2, abril-junio. El debate sobre la definición de la seguridad llegó a su máxima expresión en la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en México en el año 2003. Sobre la seguridad a nivel hemisférico, las disímiles realidades a nivel regional y los problemas sobre su conceptualización ver Rojas Aravena, Francisco (2003). “Conferencia Especial sobre Seguridad del Hemisferio americano: La difícil construcción de consensos”, en *Foreign Affairs en español*, México DF, octubre-diciembre.
2. Alda, Erik y beliz, Gustavo (eds.) (2007). *¿Cuál es la salida?: la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

3. *Ibíd.*
4. *Ibíd.*
5. *Ibíd.*
6. “Lula manda militares colaborarem com Rio, mas não decide sobre envio de tropas”, en *O Globo Edição Rio*, Brasil, 13 de abril de 2007.
7. Sobre los recurrentes debates acerca de la potencial “militarización” de la agenda de seguridad interna o el llamado proceso de “policia- lización” de las Fuerzas Armadas, ver SAIN, Marcelo Fabián (2002). “Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 42. nro. 166, julio-septiembre.
8. Firmada en Palermo, Italia, en diciembre de 2000.
9. Sain, Marcelo Fabián (2003). “Problemas globales y problemas subre- gionales. El terrorismo transnacional y el nuevo escenario de seguridad subregional”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile.
10. Sain, Marcelo Fabián (2004). “Seguridad pública, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana”, en José Luis RHI-SAUSI (ed.), *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. Caracas: Recal / CeSPI / Nueva Sociedad.
11. *Ibíd.*
12. Sobre la triple frontera ver Costa, Thomaz G. & Gastón H. Schulmeister (2007). “The Puzzle of the Iguazu Tri-Border Area: Many Questions and Few Answers Regarding Organised Crime and Terrorism Links” en *Global Crime*, London: Volume 8 Number 1, February.
13. Cirino, Julio A. (2002). “Las ‘Áreas sin ley’ en el Hemisferio: una hipótesis de trabajo”. Buenos Aires: V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional. 1-3 de octubre 2002. Para ver más sobre las “áreas sin ley”, ver también Cirino, Julio A. y Silvana L. Elizondo (2003). “Áreas sin ley: orígenes del fenómeno y percepciones de amenaza”. Santiago: Center for Hemispheric Studies REDES 2003. October 28-30.

14. Cirino, Julio A., (2002).
15. Sobre múltiples aspectos del crimen organizado internacional, remitirse a Rojas Aravena, Francisco (2006). *El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. San José: FLACSO-Costa Rica.
16. Bartolomé, Mariano César (2003). “¿Áreas sin Ley o Zonas Grises?. Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”. Buenos Aires: VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional. Noviembre 2003.
17. La cuestión de los estados fallidos está relacionada básicamente al tema del fracaso del ejercicio de la soberanía. Rotberg, Robert I. (2002). “Failed States in a World of Terror” en *Foreign Affairs*, Washington DC, Vol. 81, issue 4, July/August. Sobre el (no) cumplimiento de normas ver también Waldmann, Meter (2003). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
18. Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Editorial Sine Qua Non.
19. Para un entendimiento de la complejidad del accionar de las redes criminales organizadas, ver Williams, Phil (2001). “Transnational criminal network”, en Arquilla, John & Ronfeldt, David (Eds), *Networks and Netwars. The future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND Corporation.
20. Sobre la importancia de la opinión pública en conjunción con la variable institucional, ver Schulmeister, Gastón Hernán (2006). “La importancia de la Opinión Pública en la lucha contra el terrorismo internacional: Construcción de un modelo de escenarios a partir del caso argentino” en *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*, Washington DC, Vol. 6 Nro. 3, Winter.
21. Al respecto ver por ejemplo la sistematización de percepciones de amenazas priorizadas por subregión, elaborada por Francisco Rojas Aravena. Ver Rojas Aravena, Francisco (2004). “Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos

y articular los conceptos”. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Colombia, FES Briefing Paper mayo.

22. Término utilizado en alusión a la noción clásica de las Relaciones Internacionales que vincula “seguridad nacional” con “seguridad estatal”.
23. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2006). *2006 – La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa*. Buenos Aires: CARI.
24. Según la misma encuesta, en forma contrastante, la población prioriza al narcotráfico sólo con el 14%, mientras para los líderes el delito organizado preocupa sólo en un 13%. CARI (2006).
25. Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde (1998). *Security. A new Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

RESUMEN

Conflicto y violencia en América Latina – Estado vs. crimen organizado

Los Estados en América Latina padecen de graves falencias para garantizar el monopolio legítimo de la fuerza en el propio seno de sus grandes metrópolis. Simultáneamente, las cifras registradas en los últimos años son contundentes respecto a la ubicación de la región entre las más violentas del mundo.

Dado que mucha de la violencia tiene que ver —directa o indirectamente— con el crimen organizado y su accionar, el presente trabajo tiene por objeto hacer algunas reflexiones críticas acerca de las debilidades de los Estados para ejercer sus funciones en materia de seguridad. Para ello se promueve, por un lado, el entendimiento de la complejidad que la problemática del crimen organizado en particular encierra, y por otro, su tratamiento adecuado y responsable como tema de la agenda pública de nuestras sociedades.

ABSTRACT

**Conflict and Violence in Latin America –
Government vs. Organized Crime**

Latin American Governments suffer from serious deficiencies that prevent them from guaranteeing the legitimate monopoly of force at the very heart of their own large metropolis. At the same time, the statistics of the past few years clearly place the region among the most violent ones in the world.

Since most violence is directly or indirectly related to organized crime and its actions, the purpose of this paper is to make some critical reflections on the weaknesses of the Governments in performing their duties in terms of security. To such effect, this paper promotes, on the one hand, the need to fully understand the specific complexities of the issue of organized crime and, on the other, the need to address it adequately and responsibly as an issue on the public agendas of our societies.

SUMARIO

**Conflito e violência na América Latina –
Estado versus crime organizado**

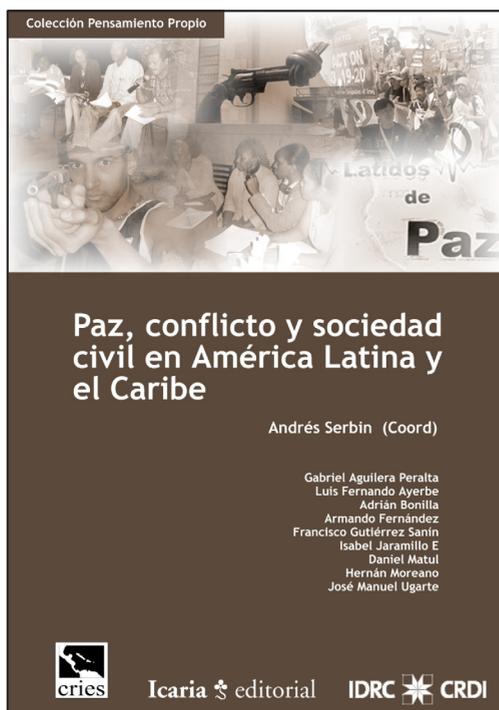
Os Estados na América Latina padecem de falências graves para garantir o monopólio legítimo da força no seio mesmo de suas grandes metrópoles. Os números registrados nos últimos anos são contundentes, situando a região entre as mais violentas do mundo.

Dado que grande parte da violência está relacionada —direta ou indiretamente— com as ações do crime organizado, o presente trabalho tem por objetivo fazer algumas reflexões críticas sobre as debilidades dos Estados para o exercício de suas funções em matéria de segurança. Para tal, procura-se entender, por um lado, a complexidade que a problemática do crime organizado encerra; por outro, promove-se o tratamento adequado e responsável da questão como tema da agenda pública de nossas sociedades.

Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá, 2007. 404 págs.

Este volumen reúne los estudios realizados sobre la problemática de la sociedad civil y los conflictos armados y/o violentos en nuestra región, a lo largo de un programa de investigación, consulta, *networking*, incidencia y diseminación, desarrollado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en América Latina y el Caribe, que llevó a la elaboración de un Plan de Acción Regional de la sociedad civil, a su presentación ante las Naciones Unidas en el marco de una conferencia global impulsada por el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), a su integración a un Plan de Acción Global y a la creación en octubre del 2004 de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz.



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



Cómo salvar el estado colombiano: Narcotráfico y seguridad regional

Alfredo Rangel

Durante los últimos veinte años el Estado colombiano ha tenido que enfrentar importantes amenazas contra su seguridad y contra su estabilidad institucional. Aún cuando el conflicto interno colombiano tiene más de cuarenta años de duración, ha sido en las últimas dos décadas cuando distintos fenómenos de violencia y desestabilización se han conjugado para atentar contra el Estado y la sociedad colombiana.

En efecto, si bien los principales grupos guerrilleros nacieron en la década de los años sesenta del siglo anterior, su crecimiento a partir de los años ochenta fue mucho más significativo que durante las dos décadas anteriores. Esto significó un inusitado incremento en el número de sus hombres en armas, la multiplicación de sus frentes de combates, la paliación de su cubrimiento territorial, su consolidación económica, y, por supuesto, un fortalecimiento militar sin antecedentes.

Simultáneamente, los grupos paramilitares empezaron a surgir con fuerza en muchas regiones del país, como grupos opositores al proyecto insurgente, aún cuando su más importante expansión y fortalecimiento sucedió hacia mediados de los años noventa. Junto al fenómeno guerrillero y paramilitar comenzó a hacer sentir su presencia el narcotráfico, que les brindaría a aquellos ingentes recursos para su fortalecimiento económico y militar, amén de dar origen a la organización de muchos grupos de delincuencia de carácter mafioso, que también se constituyeron en amenazas contra el Estado y la sociedad. Colombia se ha convertido en el primer productor y exportador mundial de cocaína y las siembras de los cultivos de coca están presentes en cerca de 26 de sus departamentos, donde se producen alrededor de 650 toneladas anuales de cocaína.

Para confrontar esta conjunción de amenazas, el Estado colombiano ha tenido que diseñar y ejecutar políticas en muchos campos relacionados con la justicia, la seguridad y la organización institucional. No obstante, no siempre estas políticas han correspondido a estrategias articuladas de largo plazo, y más bien podría decirse que durante un largo tiempo muchas de esas políticas fueron solamente la reacción apresurada y desarticulada ante las acciones de los agentes generadores de violencia e inseguridad. Pero, después de un largo y duro aprendizaje institucional, el Estado fue asumiendo en los últimos años actitudes más comprensivas de la complejidad de los fenómenos que estaba enfrentando y, en consecuencia, fue ganando en capacidad para responder de manera más articulada y eficaz a los retos de guerrilleros, paramilitares y mafiosos.

Es innegable que el Estado colombiano tiene ante sí problemas de enorme dimensión que tiene que resolver para recuperar plenamente la seguridad y el imperio de la Ley en todo el territorio nacional. Sin embargo, Colombia está muy lejos de ser un “Estado fallido” y, a pesar de los problemas, su solidez institucional está garantizada, pues ni una sola de las múltiples amenazas que afronta tiene la capacidad de hacerlo colapsar. Más bien, por el contrario, su legitimidad basada en un sólido respaldo popular, en la vigencia de los principios democráticos, en la libertad de prensa, en la independencia de los poderes públicos, en la autonomía de los organismos de control, en la transparencia de las elecciones, entre otras cosas, ponen por encima de cualquier duda

la permanencia y la continuidad de la institucionalidad democrática en Colombia.

En esta presentación haremos una breve descripción de lo que ha sido la política de seguridad del Gobierno actual, una evaluación de sus logros parciales e indicaremos cuáles son los retos hacia el futuro.

En primer lugar, es necesario resaltar que un importante mérito del presidente Uribe ha sido poner el tema de seguridad en el centro mismo de la agenda política nacional. Es muy curioso constatar que un país que ha vivido durante decenios con unos problemas graves de seguridad, nunca se había puesto en un lugar principal este tema; pues bien, durante la campaña electoral el entonces candidato y hoy presidente Alvaro Uribe lo hizo y el pueblo colombiano lo premió con un respaldo contundente.

Esta política tiene como propósito general recuperar la soberanía del Estado sobre el territorio nacional, ya que hay dos grupos irregulares que cuestionan esa presencia del Estado. El segundo propósito es tratar de garantizar a los colombianos el disfrute de las libertades y derechos que la democracia les otorga. Para conseguir estos objetivos la política de seguridad se podría condensar en cuatro estrategias: En primer lugar, un incremento sustancial del presupuesto estatal en seguridad y defensa nacional. Es preciso señalar que Colombia ha tenido tradicionalmente un gasto muy bajo en defensa y seguridad, y el Gobierno se ha propuesto incrementar significativamente ese gasto.

En segundo término, un incremento del pie de fuerza tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Militares. En este punto Colombia no resiste ninguna comparación internacional. Colombia, para llegar a un estándar europeo de cantidad de policías por mil habitantes, debería duplicar el actual tamaño de la Policía Nacional para llegar solamente a los estándares de Francia o de Italia. Igualmente, en términos de pie de fuerza militar, Colombia tiene una inmensa precariedad: Muchos países de América Latina tienen por mil habitantes mayor número de soldados que los que tiene Colombia, y esos países no tienen ni de asomo la cantidad de amenazas y problemas a la seguridad que tiene Colombia.

El Gobierno se ha incrementado el pie de fuerza de la policía en cerca de 10.000 policías, que permitieron a cubrir los cerca de 200 municipios que al comienzo de su mandato no tenían presencia policial. Eso equivale a decir que en esos municipios no había ningún tipo de presencia estatal, pues sin policía sería iluso pensar que va haber respeto a la ley o que la justicia va a funcionar. También ha logrado incrementar de manera sustancial el pie de fuerza militar, con cerca de 60.000 nuevos soldados, lo que significa un incremento del 50% en el curso del presente mandato. Ya ha hecho un incremento sustantivo en el primer periodo de gobierno, y obviamente el reto hacia el futuro es sostener ese esfuerzo.

Al mismo tiempo, con ese incremento está la continuación de muchos programas que ya se venían adelantando en la administración anterior, que tienen que ver con los programas de protección de carreteras, creación de nuevos batallones de alta montaña, mayor número de brigadas móviles, batallón antinarcóticos, otras unidades especiales para la vigilancia de los oleoductos y fortalecer los Gacula anti-secuestro.

El tercer bastión de esa política de seguridad la podríamos identificar como la promoción de una participación ciudadana muy activa en la prevención y en la persecución del delito. Hasta ahora este tipo de iniciativas se había señalado en Colombia como la promoción del paramilitarismo. Se sabe que en muchos países del mundo hay este tipo de involucramiento de la ciudadanía para la prevención del delito, algunas de estas iniciativas ya se habían desarrollado en Bogotá, con los frentes locales de seguridad, que simplemente es la reunión de los vecinos para protegerse contra la delincuencia, y el Gobierno ha tratado de hacer extensiva esta iniciativa hacia las zonas rurales con éxito relativo y con muchos problemas, como se entenderá en el marco de un conflicto armado interno en donde tanto grupos guerrilleros como paramilitares van a identificar estas redes como un peligro potencial.

Y un cuarto elemento sería el ajuste de los instrumentos jurídicos para combatir el delito. En esto el Gobierno se centró en un comienzo en la creación de una suerte de estatuto anti-terrorista que le diera al Estado instrumentos excepcionales para combatir las expresiones terroristas de los grupos armados al margen de la ley en Colombia. Esta iniciativa, que no fue aprobada por las altas Cortes por encontrar contrarios a la Constitución Nacional algunos de sus componentes,

consistía en una reforma que le permitiría a las autoridades, en situaciones excepcionales, cuando no hubiera disponibilidad de fiscales, hacer sin orden judicial allanamientos, detenciones e interceptación de comunicaciones, al mismo tiempo que le posibilitaba a las autoridades solicitar el empadronamiento de los ciudadanos en lugares en donde se estime que las condiciones de seguridad son excepcionalmente críticas. Simultáneamente, el Gobierno ha impulsado importantes reformas en la administración de justicia como ha sido la aplicación del sistema acusatorio para hacer más eficiente y pronta la acción de los jueces y los fiscales, con excelentes resultados en muchas ciudades del país.

Como resultado de estas políticas la seguridad ha venido mejorando de manera sustancial en el país durante los últimos cuatro años. Muchos indicadores de seguridad muestran un avance muy significativo en algunas áreas. Por ejemplo, el homicidio se ha reducido significativamente y hoy Colombia presenta la más baja tasa de homicidios de los últimos 25 años, así como la menor tasa de secuestro de los últimos 20 años. Los asaltos bancarios se han reducido en cerca de un 70%, las masacres en un 51%, los ataques a las poblaciones en cerca de un 80%, el sabotaje a la infraestructura económica en un 37%, son todos indicadores de seguridad que vienen mejorando en el último año y que han ocasionado una mejora muy significativa en la percepción de la seguridad que tienen hoy los colombianos.

Los buenos resultados de la política de seguridad se explican por la aplicación de esas políticas y por el efecto que estas han tenido en el comportamiento de los grupos irregulares. En efecto, las guerrillas han entrado en esta etapa en una suerte de repliegue, por diferentes motivos y con diferente cálculo político y militar. Los organismos de seguridad han logrado avances significativos en dismantelar redes urbanas de apoyo y neutralizar la estrategia de urbanización del conflicto que estaba empezando a desarrollar la guerrilla de las FARC. Adicionalmente, algunos de sus frentes han sido dismantelados en varias regiones del país. No obstante, su capacidad de desestabilización sigue siendo importante. No hay que olvidar que este grupo guerrillero está muy vinculado a la actividad del narcotráfico en muchas regiones del país, en prácticamente toda la cadena de producción, posee cultivos de coca y laboratorios propios, y opera en ocasiones como único comprador de la coca y de la base de coca, así como único vendedor de la

cocaína procesada, lo que le permite tener una posición monopólica en algunos mercados regionales. Sus ingresos son derivados en cerca de un 60% de su vinculación a distintas actividades relacionadas con el narcotráfico.

Por otro lado, están los grupos paramilitares que se desmovilizaron en un 90% y decretaron de manera unilateral una suerte de tregua durante las conversaciones con el Gobierno, lo cual redujo el número de masacres, homicidios y otras acciones criminales de estos grupos. Como resultado de esa desmovilización, los paramilitares se sometieron a la Ley de Justicia y Paz que obliga a los responsables de crímenes atroces a confesar la verdad y a reparar a sus víctimas para poder obtener una rebaja sustancial de penas de cárcel. En la actualidad la Fiscalía General de la Nación y el sistema judicial está procesando a 2.650 personas que se encuentran en esta situación.

No obstante, en esta desmovilización no se incorporó el tema del narcotráfico, a pesar de que era conocida la vinculación de muchos de los principales jefes de los grupos paramilitares a la actividad del narcotráfico. Se supone que estas personas, algunas de las cuales tienen solicitudes de extradición a Estados Unidos, se han desvinculado de esa actividad, pues esto es una condición para poder obtener los beneficios de la Ley de Justicia y Paz y para poder evitar la extradición. No obstante, también se sospecha que ante el vacío dejado por los principales líderes muchos de sus mandos medios pueden haberse quedado con el negocio de la droga, razón por la cual, aún cuando la desmovilización de los paramilitares ha significado un avance importante para la recuperación de la seguridad en Colombia, su aporte en términos de reducción del volumen de narcotráfico ha sido prácticamente nulo.

El principal reto del Gobierno es consolidar los logros que ha venido obteniendo hasta ahora y avanzar en el logro de mejores niveles de seguridad. Para ello tendrá que encarar algunos problemas que no han sido suficientemente atendidos hasta el momento.

Uno, es el tema de las fronteras. Las fronteras del país no están bien protegidas. Siguen siendo absolutamente vulnerables y permeables al tráfico ilegal de explosivos, de armas, de municiones, de aprovisionamiento para todos los grupos irregulares en el país. Hay que reconocer que sencilla y llanamente nuestra Fuerza Pública no tiene

en la actualidad la capacidad para responder con eficacia y de manera simultánea a las exigencias del control del orden público interno y de la protección de las fronteras. Colombia tiene cerca de 6.000 Km. de fronteras terrestres, pero la frontera con Venezuela y con Ecuador son particularmente críticas en el tema de la seguridad. Estas zonas tienen una alta permeabilidad para tráfico de armas, de narcotráfico y de insumos químicos; de la frontera venezolana se dice que existen campamentos de la guerrilla y en la ecuatoriana hay un creciente fenómeno de corrupción de parte de la guerrilla hacia elementos del ejército ecuatoriano que venden a la guerrilla de las FARC todo tipo de armas y explosivos. Incluso de dos explosiones que han ocurrido en batallones del ejército ecuatoriano, se comenta que han sido provocadas para ocultar la venta de armas.

No obstante, las consecuencias del conflicto armado interno se siguen desbordando hacia los países vecinos, sobre todos hacia aquellos con los que Colombia tiene fronteras terrestres. El incremento de la violencia, del secuestro y de la corrupción en zonas fronterizas de estos países, particularmente en Venezuela y Ecuador, preocupa a las autoridades y ocasiona incertidumbre entre la población. Sin embargo, la cooperación entre las autoridades de los países a cada lado de la frontera no siempre ha sido muy fluida. La desconfianza y las recriminaciones mutuas han enrarecido el ambiente diplomático cuando se ha tratado de tramitar diferencias o solucionar incidentes fronterizos. Los mecanismos para tramitar institucionalmente esas diferencias en ocasiones han sido desbordados por la situación y han dado paso a reclamaciones públicas que han contribuido a dificultar aún más las relaciones diplomáticas. Por momentos, las relaciones binacionales de han securitizado y se han centrado en la situación fronteriza. No obstante, recientemente las relaciones con Venezuela han tendido a normalizarse, privilegiando temas como la integración económica y energética, buscando tramitar los asuntos de seguridad dentro de un ambiente de cordialidad y prudencia. Con Ecuador, sin embargo, los temas fronterizos de seguridad siguen copando en buena medida la agenda binacional.

De otra parte, no son muy esperanzadores los resultados de la lucha contra las drogas en Colombia. Los cultivos de coca se niegan a reducirse más allá de cierto límite y la producción de cocaína sigue igual después de muchos años de esfuerzos, pese a la disminución del área

sembrada de coca, con relación a cinco años atrás, la cantidad de cocaína producida en Colombia se mantiene estable debido al incremento sustancial del rendimiento de las nuevas áreas sembradas. Pero, además, se registra un aumento de seis mil hectáreas sembradas en 2005, después de una caída constante durante los últimos cuatro años anteriores. Cuentas aparte, la verdad monda y lironda es que la producción colombiana de cocaína en 1995 era de 230 toneladas, y diez años después, en 2005, fue de 640 toneladas. Esto significa que luego de diez años de lucha, de decenas de miles de hectáreas fumigadas con glifosato, de centenares de colombianos extraditados, de la incautación de miles de kilos de drogas y de insumos para fabricarla, y de centenares de millones de dólares gastados, la producción colombiana de cocaína casi se ha triplicado.

Por esta poderosa razón el debate hay que ubicarlo donde corresponde. El problema no es si la fumigación con el glifosato es inocua para el medio ambiente y para la salud humana. El problema es que diez años de su utilización han demostrado que el glifosato es inocuo contra el narcotráfico. Peor aún, el hecho es que en estos últimos diez años hemos presenciado un aumento paralelo y simultáneo de las fumigaciones y de la producción de cocaína. Algo se está haciendo mal.

Los cultivos de coca se empeñan en no bajar más allá de cierto límite que corresponde al nivel de producción que demanda el mercado mundial de cocaína que, además, dicho sea de paso, está en alza en varios países de Sudamérica, muchos de Europa y algunos de Asia. La política antidrogas basada en la fumigación de cultivos ha llegado al límite de sus posibilidades y que quienes toman las decisiones ya no saben qué hacer, aparte de autojustificarse y seguir exigiendo más de lo mismo. Es la posición de la CIA, la DEA y el Departamento de Estado. Esto para Colombia es ya de por sí un problema.

Tampoco la extradición de colombianos acusados de narcotráfico ha permitido disuadir a los criminales para participar en este negocio ilícito. En los últimos cuatro años han sido extraditados más de 500 colombianos a los Estados Unidos, sin que ello haya tenido un impacto en la producción ni el tráfico de narcóticos hacia el exterior del país. Hay que resaltar que las pocas grandes mafias dedicadas al narcotráfico en el pasado, que afrontaron violentamente al Estado colombiano, y cuya presencia fue ostensible y notoria en todos los ámbitos de la vida

social y política del país, dieron paso a decenas de pequeños carteles que han adoptado una estrategia de bajo perfil, no confrontan al Estado y prefieren el soborno soterrado para ganar influencia social y política.

Es urgente una reorientación de la lucha antidrogas en Colombia. Es probable que se puedan obtener mejores resultados con un énfasis mayor en la interdicción que en la fumigación de los cultivos. La entrada de los insumos y, sobre todo, la salida de la droga de los sitios de producción hacia los mercados externos son importantes puntos débiles de la cadena de este negocio ilícito. Si se pudiera aumentar de manera significativa la interceptación de los barcos o de las aeronaves en los que sale la droga, probablemente en las regiones de siembra y de procesamiento de la coca se produciría una sobre oferta que llevaría a una reducción sustantiva de precios, lo cual desestimularía al campesino para seguir sembrándola. Si en este momento el Estado le ofreciera alternativas de cultivos legales, viables y sostenibles, su salida de la economía ilegal sería mucho más posible. Adicionalmente, esta estrategia evitaría los costos políticos que representa la fumigación de los cultivos, pues en este caso el campesino ve al Estado como su enemigo que destruye sus siembras y lo inclina a hacerse proteger de los grupos ilegales que están vinculados al narcotráfico y a los que les interesa la persistencia de las siembras.

Pero probablemente la solución al problema de la producción de drogas en Colombia está íntimamente ligado a las posibilidades de solución del conflicto armado interno. De hecho, la agudización y la persistencia del conflicto armado han tenido como una de sus causas principales el fortalecimiento de los grupos irregulares con los recursos del narcotráfico. Pero, a su vez, estos grupos irregulares, paramilitares y las guerrillas, han actuado como ejércitos que impulsan y defienden el narcotráfico en las zonas rurales del país. Su armada presencia ha impedido le ha restado posibilidades al Estado colombiano para tener una política antinarcóticos más eficiente. El control territorial de esos grupos sobre amplias porciones del país y la débil presencia del Estado en ellas, explican por qué el narcotráfico se extiende y se niega a reducir su tamaño.

Por esta razón, el narcotráfico estará obligatoriamente incluido en la agenda de negociación con la principal guerrilla del país, y su solución a largo plazo estará vinculada a reformas en la propiedad y el uso de la

tierra. Es la única forma de ofrecer a las decenas de miles de familias vinculadas al cultivo de la coca una alternativa seria, sostenible y segura para abandonar los cultivos ilícitos y retornar a la legalidad. Buena parte de esas familias tendrán que abandonar las zonas de cultivo de coca donde la tierra no se puede utilizar para otro cultivo distinto, y regresar a las zonas de donde fueron expulsados por la violencia o por las penurias económicas derivadas de la crisis de la economía campesina o de cultivos comerciales que entraron en decadencia en el pasado. La lenta y gradual solución al conflicto armado permite ser un poco más optimista en torno a las posibilidades de solución del problema del narcotráfico en Colombia.

En conclusión, a pesar de la magnitud de los retos contra su seguridad que ha tenido que afrontar el estado y la sociedad colombiana, los avances recientes han sido muy significativos. La administración de justicia se ha fortalecido, los organismos de seguridad se han modernizado y son ahora mucho más eficientes, existe un amplio apoyo popular a las instituciones democráticas. Según el reciente informe Indicadores de Desarrollo Mundial 2007, el Banco Mundial concluye que a pesar de sus problemas, Colombia es el país con menor incertidumbre política de América Latina. Además, sólo un 13% de los inversionistas consultados en ese estudio afirmó que la criminalidad en Colombia significaba un alto riesgo para sus inversiones. Esto está demostrando una vez más que no obstante la violencia crónica que ha afectado al país durante décadas, Colombia ha sido uno de los países más estables en términos políticos y económicos de toda el área latinoamericana. Así como los problemas de seguridad vinculados a la existencia de violencia política y al narcotráfico no han afectado la confianza de los inversionistas, tampoco han afectado de manera crítica ni catastrófica la gobernabilidad, la estabilidad institucional, ni el sistema democrático. Menos ahora, cuando en su mayoría estos problemas empiezan a ser resueltos o controlados gradualmente, lo cual lleva a ser sensatamente optimistas sobre el futuro de Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arrieta Carlos Gustavo; Orjuela, Luís Javier (1990). *Narcotráfico en Colombia: Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales.*

- Universidad de los Andes, Bogotá: Tercer Mundo.
- Camacho Guisado Álvaro (2001). "Narcotráfico, Coyuntura y Crisis: Sugerencias para un Debate". En *El Siglo Pasado, Colombia: Economía Política y Sociedad*, Rafael Pardo Compilador. Págs. 537-554. Bogotá: CEREC.
- Camacho Guisado Álvaro (1999). *Las Drogas una Guerra Fallida. Visiones Críticas*. IEPRI, Bogotá: Ed. Tercer Mundo.
- Rangel Alfredo, comp. (2005). *Narcotráfico en Colombia Economía y Violencia*. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá: Ed Kimpre.
- González Posso Camilo. Compilador (2000). *Cultivos Ilícitos, Narcotráfico y Agenda de Paz*. Agenda ciudadana por la paz, la vida y la libertad, Bogotá.
- Mares David (2006). *Drug wars and coffee houses: the political economy of the international drug trade*. Washington DC: CQ Press.
- Rocha Ricardo (2000). *La Economía Colombiana tras 25 años de Narcotráfico*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Salazar Jaramillo Alonso (2001). *Drogas y Narcotráfico en Colombia*. Series Primera Plana, Bogotá: Ed, Planeta.
- Thoumi Francisco (2002). *El Imperio de la Droga*. IEPRI. Bogotá: Ed. Planeta.
- Vargas Meza Ricardo (1999). *Drogas Máscaras y Juegos: Narcotráfico y Conflicto Armado en Colombia*. Bogotá: Ed. Tercer Mundo.
- Vargas Meza Ricardo (2006). "Elementos para el Análisis de las Drogas en el Contexto de los Retos a la Seguridad Andina: El Caso Colombiano". En *La Nueva Seguridad Andina Avances y Retos*. Pág. 139-172. Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

RESUMEN

Cómo salvar el estado colombiano: Narcotráfico y seguridad regional

Durante los últimos veinte años el Estado colombiano ha tenido que enfrentar importantes amenazas contra su seguridad y contra su estabilidad institucional. Aún cuando el conflicto interno colombiano tiene

más de cuarenta años de duración, ha sido en las últimas dos décadas cuando distintos fenómenos de violencia y desestabilización se han conjugado para atentar contra el Estado y la sociedad colombiana.

ABSTRACT

How to Save the Colombian Government: Drug Trafficking and Regional Security

For the past twenty years the Colombian Government has had to face major threats to its security and institutional stability. Although the Colombian internal conflict has existed for over forty years, it was in the last two decades that the combination of several violence and destabilization events jeopardized the Colombian Government and society.

SUMARIO

Como salvar o Estado colombiano?: Narcotráfico e segurança regional

Durante os últimos 20 anos, o Estado colombiano teve de enfrentar ameaças consideráveis à sua segurança e sua estabilidade institucional. Embora no país o conflito interno já dure mais de 40 anos, foi nas últimas duas décadas que diversos fenômenos de violência e desestabilização se conjugaram para atentar contra o Estado e a sociedade civil da Colômbia.



Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: Intereses y motivaciones de la participación conjunta*

Elsa Llenderozas

Introducción

La participación de Argentina en operaciones de paz (OP) ha acompañado el mismo proceso evolutivo de las misiones de paz de ONU (ONU) en general, de manera que su involucramiento se intensificó y se hizo más complejo a partir del fin de la década de los ochenta y principio de los años noventa, coincidente con una tendencia mundial, que la literatura especializada denomina como la aparición de las “operaciones de segunda generación” (Mackinlay y Chopra, 1992; Goulding, 1993).

* Una versión anterior de este trabajo se presentó el Congreso de LASA 2006, Latin American Studies Association San Juan, Puerto Rico. March 15 – 18, 2006.

Desde 1958 Argentina ha formado parte tanto de OP como de fuerzas o coaliciones multinacionales y regionales, pero a principios de la década de 1990, la participación argentina se incrementó tanto en el número de operaciones como en la cantidad de efectivos desplegados, constituyéndose en un elemento distintivo de su política exterior y uno de sus ejes más permanentes, que logró superar los vaivenes presidenciales y consolidarse como una política de estado (CARI, 1999). A partir de junio de 1990 cuando decidió participar en la misión Grupo de Observadores de ONU en Centroamérica (ONUCA) y luego en agosto de ese mismo año, con el envío de la *Fuerza Argentina* al Golfo Pérsico, el país cambió el carácter de su participación en las OP, complementando la presencia de observadores con el despliegue de grandes contingentes militares, pasando a ubicarse entre los mayores contribuyentes de tropas. Argentina participo en 35 de las más de 50 OP desplegadas desde su creación en 1948 por la ONU. Al contar desde el envío de los primeros observadores militares en el Grupo de Observadores de las ONU en el Líbano (GONUL) en 1958, unos 24.000 efectivos argentinos (Fuerzas Armadas, Gendarmería, Prefectura y Policía Federal) han participado en OP de la ONU (Micha, 2005; CARI, 2004).

Por su parte, Brasil, —aunque la historia oficial ubica los primeros pasos en misiones de paz en el siglo XIX— ha seguido un derrotero bastante similar al caso argentino. “En sesenta años Brasil participó en 34 OP de la ONU, sumando una cantidad de efectivos total superior a los diez mil hombres... con diferentes formas de actuación e intereses contenidos en cada una de ellas” (Leone Pepe y Kalil Mathias, 2005: 58). Sin embargo, a diferencia de Argentina, Brasil tuvo su primer compromiso importante con el envío de 6.300 hombres en UNEF I (Fuerza de Emergencia de las ONU) entre 1957 y 1967, en la crisis del Canal de Suez. A partir de 1967 disminuyó notoriamente su participación en OP de la ONU hasta fines de los años ochenta. El único dato significativo en el período 1964-1985 del gobierno militar fue la participación en la crisis de República Dominicana, con el envío de efectivos militares y el ejercicio del comando de la Fuerza Armada Interamericana que realizó desde abril hasta agosto de 1965 (Leone Pepe y Kalil Mathias, 2005: 61). Con el retorno a la democracia, el gobierno brasileño desarrolló una diplomacia más proactiva en los espacios multilaterales y procuró aumentar su protagonismo en la ONU, particularmente en el CS (CS), órgano del que se ausentaba desde 1969. Como resultado de su nueva

política obtuvo la designación como miembro no permanente del CS en cuatro períodos.¹ Al mismo tiempo, comenzó a comprometerse más activamente en las OP a partir de 1988. De manera que, al igual que Argentina, a fin de los años ochenta y principio de los noventa, Brasil aumentó su participación en OP, a la vez que buscó tener un rol mayor en ellas, enviando no sólo observadores sino también contingentes de efectivos militares. A lo largo de este período también “es posible notar en la participación de Brasil en OP la preocupación creciente con la situación de las ex-colonias portuguesas”. (Leone Pepe y Kalil Mathias, 2005:62). Sin embargo, y a pesar de esta vasta experiencia en OP fue sólo en la misión MINUSTAH en Haití que Brasil asumió una posición destacada (Leone Pepe y Kalil Mathias, 2005: 64).

En el caso de Chile, y al igual que Brasil, la memoria histórica de la participación en OP, se remonta a etapas anteriores a la creación de la ONU.² Con posterioridad, la experiencia chilena en OP bajo el mandato de la ONU evolucionó en tres etapas (Di Nocera García y Benavente Cresta, 2005; Péndola Brondi, 2005). En la primera fase la participación chilena fue de carácter individual mediante observadores y oficiales de enlace militar. Bajo esta modalidad Chile participó en 9 misiones, comenzando en el año 1949 con el envío de oficiales militares para integrar el Grupo de Observadores Militares de ONU en la India y Pakistán (UNMOGIP) hasta la reciente participación en la Misión de Apoyo de las ONU en Timor Oriental (UNMISSET) en el período 2002-2003 (Péndola Brondi, 2005: 74). En 1993 Chile inició la segunda fase sumando contingentes mayores y unidades militares a los aportes individuales. El primer paso en este sentido fue dado en la Misión de Observación de ONU para Irak y Kuwait (UNIKOM) en 1991 con el envío de una unidad de helicópteros con 50 efectivos de la Fuerza Aérea Chilena (Péndola Brondi, 2005: 77). La tercera etapa se desarrolla en la actualidad y se caracteriza por el despliegue de sus fuerzas armadas en unidades conjuntas, o combinadas; por ejemplo, la participación en Bosnia-Herzegovina, a través de efectivos del Ejército en forma integrada con una Unidad de Combate de Gran Bretaña, y el caso de Chipre, donde participan conjuntamente fuerzas del Ejército y de la Armada de Chile, en forma combinada con una Fuerza de Tarea de Argentina (Di Nocera García y Benavente Cresta, 2005: 65).

Bajo una perspectiva comparada, en los tres países se desarrolló un proceso de evolución de la participación en OP con una característica similar: De contribuciones individuales —básicamente observadores militares— se derivó en el envío de contingentes mayores, congruente con la transformación general del rol de la ONU. A su vez, los tres tienen en común el haber incorporado las OP como un elemento destacado de su presencia en la esfera internacional y que ellas forman parte de sus objetivos de política exterior y de defensa, cristalizándose como misiones de sus fuerzas armadas y de seguridad. Finalmente, la participación en más operaciones y el aumento de los recursos humanos y materiales asignados a ellas generaron transformaciones institucionales y organizacionales, que afectaron a los ministerios de relaciones exteriores, de defensa y a las propias fuerzas armadas y de seguridad de estos países. En este sentido, la creciente participación en OP volvió necesaria la creación de instituciones específicas para la formación de los efectivos y dependencias dedicadas a la organización, planificación, logística y despliegue de personal. Este proceso requirió, a su vez, la incorporación de pautas de entrenamiento y doctrina novedosas para las fuerzas armadas. El Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) de Argentina creado en 1995 y el Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC) de Chile, en 2002, se especializaron en el entrenamiento necesario frente a las exigencias de las OP.³

No obstante esta amplia experiencia en OP, la misión MINUSTAH en Haití es la primera operación en la que participan conjuntamente efectivos de Argentina, Brasil y Chile, (entre otros países) y ha sido destacada como la primera iniciativa en la que estos estados responden activamente, por medio de efectivos militares y civiles, frente a la crisis política y de seguridad de un país de la región. Este hecho representa por sí mismo un punto de inflexión en su política de participación en OP, y es por ello que resulta oportuno analizar los intereses que en cada caso motivaron esta participación para revelar posibles convergencias o divergencias.

Por varias razones, que se expondrán más adelante, la misión en Haití representa un cambio cualitativo en la política de participación en OP de estos países y puede ser un punto de partida hacia una mayor cooperación en cuestiones relativas a la seguridad regional. En este

trabajo se analiza en primer lugar, los fundamentos políticos generales de la participación en misiones de paz y el grado de institucionalización de esta política en los tres países. En la segunda parte se evalúan los objetivos y las motivaciones de la participación de Argentina, Brasil y Chile en MINUSTAH para desentrañar las razones de la decisión de involucrarse en una misión de estas características. En la tercera parte se describen algunas iniciativas y mecanismos de cooperación que surgieron como resultado de la participación en MINUSTAH. Finalmente se presentan algunas consideraciones sobre el futuro de la participación conjunta, la cooperación en cuestiones referidas a OP y la factibilidad o no de la transición a una nueva modalidad de injerencia en asuntos regionales.

Fundamentos de la participación en Operaciones de Paz. ¿Por qué participar? ¿Cuál son los instrumentos normativos?

Chile

Aumentar la participación en OP propiciadas por la ONU es uno de los objetivos específicos de la política exterior chilena (Alvear Valenzuela, 2004). Pero Chile también incluyó entre sus Objetivos de la Defensa Nacional el de “contribuir a la manutención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.”⁴ Desde mediados de la década de los noventa, el estado chileno definió un marco normativo más preciso que Brasil y Argentina, determinando límites y competencias en la participación en OP y regulando esta actividad con definiciones claras. En 1996, se estableció mediante el Decreto Supremo SSG N° 94, el instructivo presidencial sobre “La Política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz” que fijó el marco general y que tiene fundamento jurídico en la Constitución de 1980. Con posterioridad, en 1999, cuando se estimó conveniente ampliar la participación del país, se publicó el Decreto Supremo SSG N° 68, “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Este ratificó los contenidos de la mayor parte de la política vigente e incorporó a las operaciones de Imposición de la Paz (Capítulo VII de la Carta de la ONU). Con

este instrumento las autoridades chilenas buscaron establecer “reglas y criterios que definan claramente la forma en que se produce la participación nacional en las indicadas operaciones, incluidas las operaciones de imposición de la paz.”⁵ Y para ello promulgó una “Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”, que explicita las pautas a seguir. Allí se define como OP “todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las ONU o de un Estado o mando expresamente designado y autorizado por ésta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.”⁶ A su vez incluye explícitamente a las operaciones de imposición a la Paz. Los puntos más destacables de esta política es que hace explícitos los criterios político-estratégicos: “Las operaciones que involucren fuerzas chilenas deben satisfacer el interés nacional.”... “Este interés se relaciona... con los compromisos del país con la ONU y su preocupación con las situaciones de conflicto en zonas cuya estabilidad afectan a los intereses nacionales”.⁷

También determina que las operaciones deben obedecer a un mandato del CS de ONU que defina claramente los alcances de las mismas y su duración, y que no se pondrán contingentes a disposición de ONU o de un Estado en particular, para que éste fije autónomamente su despliegue.⁸ No obstante eso, en su art.10 se afirma que “nada de lo señalado en este documento puede entenderse como una renuncia o limitación del derecho que asiste al Estado para cumplir obligaciones que pudieren dimanar de otros acuerdos internacionales de carácter bilateral o regional”, autorizando de esta forma la participación en coaliciones multinacionales o regionales. Se espera también que las partes involucradas en el conflicto soliciten la intervención, salvo el caso de operaciones de imposición de la paz, en donde no se requiere dicha solicitud. La participación está sujeta a una ponderación de costos y beneficios y cada solicitud de ONU se evaluará en forma separada, a la luz de todos los criterios mencionados. A su vez, se fijan otros pre-requisitos operativos: Establecer previamente el tipo de operación en que se participará, el país y la zona de él en que se desarrollará, el tipo y cantidad de medios a comprometer, y la duración considerada.

En cuanto a los recursos humanos establece que sólo se comisionará personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no

pudiéndose completar los cuadros con personal de la conscripción obligatoria. En cuanto a los procedimientos institucionales y administrativos establece que la responsabilidad sobre la evaluación de cada petición, y la proposición posterior al Presidente es de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en conjunto, aunque la coordinación de todos los aspectos referidos a la operación, recae en el Ministerio de Defensa. También se determina la creación de un Grupo de Análisis (Estado Mayor de la Defensa Nacional), que estudia cada caso a la luz de las orientaciones que emitan los ministros mencionados. En última instancia, la decisión final sobre el envío de fuerzas chilenas la adopta el Presidente, tomando en consideración el informe ministerial conjunto. Asimismo, el proceso incluye la autorización legislativa, ya que la salida de tropas fuera del país, conforme a la Constitución, debe ser regulada por ley. En este sentido, la Ley N° 19.067 de 1991 establece que la salida de tropas fuera del territorio debe ser autorizada por decreto supremo del Presidente, previo acuerdo del Senado e informe expedido por los ministros competentes (Di Nocera García y Benavente Cresta, 2005: 67). Finalmente, todo este basamento normativo quedó reflejado también en los Libros de la Defensa Nacional de Chile de 1997 y 2002.

Brasil

Desde la perspectiva del estado brasileño, la participación en OP es un instrumento de la política exterior y de defensa, que se basa en el compromiso con el sistema de la ONU y que contribuye a estrechar relaciones con países de particular interés para su política externa. A su vez, la experiencia de Brasil en las misiones internacionales “sirve para proyectar favorablemente su imagen, obteniendo dividendos internos y externos, ratificando su posición de actor importante en el escenario mundial.”⁹ Esta participación le acredita prestigio a la política externa y a las propias fuerzas armadas, aumentando su proyección internacional. No obstante ello, la diplomacia brasileña mantiene una postura crítica de estas operaciones, porque las considera sólo una parte de un contexto más amplio en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En otras palabras, no basta con enviar OP, sino que es preciso abordar los problemas que tornan necesarias esas misiones. Brasil tradicionalmente ha enfatizado la necesidad de que la ONU priorice la cuestión de la prevención de los conflictos, para

evitar que estos irruman. Considera que no habrá paz duradera si no hay esfuerzos para tratar los problemas de la pobreza, la desigualdad social y económica. Si no se solucionan, esos problemas probablemente conducirán a la violencia, la violación de los derechos humanos y provocarán el colapso de la autoridad civil y del tejido social.¹⁰

En cuanto al marco normativo y sus fundamentos, la participación de Brasil está basada en preceptos de la Constitución Federal, y en directrices establecidas en la política de defensa. El gobierno brasileño ha instituido recientemente una nueva Política de Defensa Nacional.¹¹ Esta se encuentra en consonancia con la política externa, que se orienta a la solución pacífica de las controversias y al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Al igual que su versión anterior de 1996, esta nueva política de defensa fija entre sus objetivos la contribución para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero a diferencia de la otra, amplía las directrices referidas al accionar en misiones internacionales. En esta nueva normativa se establecen las siguientes: a) disponer de capacidad de proyección de poder en la eventual participación en operaciones establecidas o autorizadas por el CS de la ONU. b) participar en OP y acciones humanitarias de acuerdo con los intereses nacionales. A su vez, la política brasileña sobre el tema está pautada por los siguientes principios generales:¹² 1) las OP son instrumentos útiles para solucionar conflictos y ayudan a promover negociaciones político-diplomáticas, pero no pueden sustituirlas porque la solución definitiva siempre dependerá de la voluntad política de las partes; 2) la OP debe estar regida por los principios de imparcialidad, aplicación del mínimo de fuerza necesaria, negociación con todas las partes involucradas e intermediación en la búsqueda de soluciones.

Desde la perspectiva del Ejército brasileño, la tendencia mundial apunta al aumento de misiones delegadas a coaliciones multinacionales u organismos regionales y a la disminución del control de parte de la ONU. En razón de su alto costo y de las dificultades para obtener resultados definitivos, es probable que las OP de la ONU que involucren el empleo de tropa disminuyan en el corto o mediano plazo. Por otro lado, las misiones de empleo individual –observadores militares– no deberían sufrir reducción. No obstante ello, por su universalidad, legitimidad y experiencia de más de 50 años la ONU debería continuar, mientras sea posible, conduciendo esas OP.¹³

Brasil ha tenido fuertes reservas con relación a las operaciones de imposición de la paz, prefiriendo las de mantenimiento de la paz, con consentimiento de las partes. Siempre ha insistido que fuesen establecidas multilateralmente, con amplio consenso, y sabiendo que esa paz sería frágil si no se enfrentaban las verdaderas causas de conflicto. Tradicionalmente mantuvo preocupación por la interferencia en asuntos internos y que tales mecanismos fueran utilizados por grandes potencias, en particular Estados Unidos, como instrumentos de políticas unilaterales. No obstante ello, Brasil comenzó a participar en misiones de carácter coercitivo en 1999 en Timor Oriental. Otra característica distintiva de la participación brasileña es que se da en países de América Latina o de lengua portuguesa, porque privilegia las áreas que considera prioritarias para su política externa (Diniz, 2005: 95).

Argentina

La participación argentina en OP es un pilar de su política exterior y de defensa. Se basa en su compromiso con la ONU y la adhesión a sus propósitos y principios, particularmente aquellos referidos a mantener la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de las controversias, el respeto a la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por tales motivos, Argentina se ha comprometido a cumplir con las decisiones del CS y a prestar ayuda para llevar a cabo las medidas dispuestas por este órgano (CARI, 2004; Ministerio de Defensa, 2005). El gobierno argentino considera que la participación en estas misiones representa un apoyo efectivo al multilateralismo, prestigia su política exterior e incide en su política de defensa, en particular sobre el instrumento militar. Estas misiones mantienen a las fuerzas armadas en estado de aprestamiento; refuerzan su interoperabilidad y las capacita para actuar tanto en forma conjunta como combinada. A su vez, las prepara frente a los conflictos “asimétricos” o de “cuarta generación”, caracterizados por una alta complejidad e incertidumbre (Ministerio de Defensa, 2005).

Las OP son parte de la política de defensa argentina y así son consideradas en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de 1999 y en la Revisión de la Defensa 2001. Según el primer documento la participación en OP y/o coaliciones multinacionales bajo mandato de organismos

internacionales, es una misión complementaria o secundaria de las fuerzas armadas que se suma a su misión principal o primaria pero no la sustituye. La participación estará basada en las capacidades que se disponga y en relación a los intereses estratégicos (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999: 82). En ambos documentos se establece que “la decisión política de participar descansa en la evaluación de ciertas condiciones: Que exista una amenaza real a la paz y a la seguridad internacionales; que el alcance de la misión y los objetivos propuestos sean claros; que respondan a un instrumento jurídico internacional y que las partes hayan acordado la presencia de la OP” (Libro Blanco de la Defensa Nacional 1999:63). O bien, que a pesar de la negativa de alguna de ellas, la intervención resulte imperativa para preservar la paz y la estabilidad de la región (Revisión de la Defensa, 2001).

Esta decisión es básicamente de política exterior pero se ha vuelto más compleja al intervenir un número mayor de dependencias estatales con competencias en el tema. Con la experiencia y la evolución de las operaciones, se han ido forjando criterios concretos que, de manera tácita o explícita, son considerados al momento de decidir la participación (CARI, 2004). Entre ellos pueden mencionarse: La necesidad de un mandato claro, realista, suficientemente financiado, y aplicado de manera imparcial; la evaluación de los intereses particulares político-económicos directos o indirectos del país en la cuestión; la seguridad del personal desplegado; las posibilidades presupuestarias; el entrenamiento del personal para realizar distintas tareas; la participación diversificada en cuanto al tipo de operación, al tipo de función y la región donde se ejecuta. Finalmente otro criterio que caracteriza a la visión argentina es que estas misiones deben ser también un instrumento para afianzar la cooperación entre las fuerzas armadas de la región. De allí que se promueve la formación de contingentes compartidos con otros países y fomenta la inclusión de efectivos extranjeros en sus contingentes (CARI, 2004: 22-23).

En el caso de Argentina, además de los documentos oficiales de política de defensa, se ha incorporado un instrumento normativo nuevo. La Ley Marco sobre el Ingreso y Egreso de Tropas N° 25.880, aprobada en el 2004, fija el procedimiento por el cual el Ejecutivo debe solicitar al Congreso la autorización —según la Constitución Nacional— para el ingreso de tropas extranjeras y la salida de fuerzas nacionales del

territorio argentino. Esta ley establece los procedimientos, plazos y excepciones del pedido del Ejecutivo al Congreso y obliga al primero a enviar al segundo, información detallada sobre los fundamentos de la actividad, explicitando los criterios políticos, estratégicos, operativos así como detalles sobre la configuración de la actividad (países participantes, cantidad de efectivos, despliegue de las tropas, inmundidad requerida para las tropas, costo y fuentes de financiamiento de la actividad). Con este nuevo marco legal, el Ejecutivo debe definir objetivos y fundamentos de manera más explícita, haciendo visible los criterios en que se basa la participación en cada misión.

Objetivos y motivaciones de los países del Cono Sur: ¿Por qué ir a Haití?

Chile

El gobierno chileno inició su participación en Haití junto a las fuerzas multinacionales provisionales de Estados Unidos, Francia y Canadá (MIFH) y continuó en la fase siguiente de estabilización enviando más tropas y liderando MINUSTAH, con la designación de Juan Gabriel Valdés como Representante Especial del Secretario General de las ONU y Jefe de la Misión. La decisión se tomó con celeridad ya que el presidente Lagos ordenó la movilización de tropas en un plazo de 48hs. El motivo que se esbozó fue apoyar la resolución de la ONU para el despliegue de una fuerza multinacional y “contribuir a la restauración de la paz en ese país”.¹⁴ Desde el gobierno se aclaró que la medida respondía a un pedido concreto de la ONU y se basaba en el compromiso con la ayuda humanitaria, ya que una crisis profunda reclamaba la presencia chilena para contribuir a la paz y a la continuidad de la democracia en un país de la región. Con esa decisión el presidente enfrentaba dos riesgos inmediatos, por un lado ser acusado de participar junto a la Casa Blanca en una intervención en Haití, y por otro lado el peligro de que los efectivos chilenos sufran bajas. Pero se declaró que la decisión se fundaba en una política de estado, ya que siendo Chile miembro del grupo de amigos de Haití desde hace varios años, resultaba una obligación colaborar con ese proceso. En suma, uno de los principales argumentos esgrimidos por el gobierno fue el

del principio de la solidaridad con un país de la región que vive una situación conflictiva.

El presidente Lagos debió defender su posición frente a los cuestionamientos que surgieron de todo el espectro político (UDI, comunistas y entre los propios socialistas) quienes rechazaron tanto el procedimiento como el contenido de la medida, porque el gobierno había anunciado la decisión de enviar tropas antes de solicitar la autorización al Senado y porque dejaba a Chile como el único país de la región que inicialmente participó de la fuerza provisional quedando como aliado de EEUU en una operación intervencionista. A su vez, los críticos consideraban que se había decidido apoyar la resolución del CS, accediendo a presiones de Estados Unidos y de Francia. Según el propio gobierno, la rapidez de la decisión se debió al interés por asumir un rol más protagónico en los asuntos regionales y para pasar a “jugar en las grandes ligas de la política exterior”.

La prensa local destacó que se trataba del contingente más grande de la historia de Chile en una misión de paz al extranjero y los círculos políticos no dudaron en interpretar la medida como un gesto a Estados Unidos y Francia, quienes habían solicitado la participación chilena. Tras la inminente caída de Aristide, el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, hizo saber al gobierno chileno que debía tener un rol activo en la fuerza multinacional de la ONU y le solicitó formalmente que enviara tropas de paz a Haití. En comunicaciones a su par chilena, Powell explicó que para Estados Unidos, al igual que para Canadá y Francia, era muy importante que un país latinoamericano se sumara al despliegue de esta fuerza multinacional. La entonces canciller Soledad Alvear también se comunicó con el ministro de Relaciones Exteriores francés, Dominique de Villepin. Paralelamente, en el Ministerio de Defensa se recibieron llamadas de autoridades castrenses norteamericanas.¹⁵ El gobierno comenzó a internalizar la idea de que Chile —en su calidad de miembro no permanente del CS— debía concurrir con sus efectivos a Haití. La decisión chilena fue compensada con un mensaje de agradecimiento del gobierno de George W. Bush que valoró la celeridad con que actuó Lagos. En suma la decisión de ir a Haití tuvo un enorme contenido de gesto hacia Estados Unidos y Francia.

A su vez, se subrayó desde el gobierno que lo que más pesó al definir el número de soldados fue la presencia internacional que Chile busca

alcanzar, porque los contingentes muy reducidos no cuentan. En cuanto a la razón del tamaño del contingente, la ministra Bachelet explicó que “se trata de una misión en el continente y somos parte del grupo de amigos de Haití”¹⁶ y según la canciller Soledad Alvear “es importante señalar que la decisión se funda en la definición de una política exterior que privilegia la región”.¹⁷ En la misma línea aclaró que “primero, se analiza caso a caso la participación en operaciones de paz; segundo, que nunca se participará en ninguna operación de paz fuera del contexto de una resolución del CS; tercero, ésta es una resolución que contó con la completa unanimidad de todos los miembros; y finalmente cuarto, la razón del Presidente ha sido continuar fortaleciendo las relaciones multilaterales y sobre todo contribuir a llevar paz a Haití”.¹⁸

Chile envió su primer contingente militar en marzo, lo que despertó fuertes críticas de la oposición, básicamente porque fueron enviadas inmediatamente después de la salida del poder del presidente Aristide. Representantes de los distintos partidos en el Senado reclamaron no haber sido consultados con antelación y plantearon dudas sobre la legitimidad de participar en una acción que el propio ex Presidente Aristide había denunciado como una operación forzada por Estados Unidos. Las críticas surgieron también entre quienes apoyaron la decisión, especialmente porque el presidente Lagos garantizó al secretario general de la ONU, Kofi Annan, la presencia chilena sin “sondear” a los senadores que debían autorizar la decisión. El gobierno tuvo que responder las críticas de los senadores y se dedicó a poner paños fríos a los reclamos argumentando que se trató de una petición explícita del secretario general de la ONU a Ricardo Lagos y que la decisión es también “un mecanismo de fortalecimiento de relaciones multilaterales” según la Ministra Bachelet.¹⁹ Desde fuentes del gobierno también se reconoció que “los franceses habían presionado mucho y que Chile debía apoyar la resolución en su calidad de miembro del CS y como una manera de posicionar internacionalmente al país”.²⁰

En el cálculo político del gobierno chileno la participación en Haití le reportaría al menos tres beneficios: primero, le permitiría a Lagos consolidar una relación estratégica con Estados Unidos y dejar en el olvido la decepción que causó en la administración Bush la determinación chilena de no apoyar la intervención en Irak. Tras la firma del TLC se esperaba que Chile diera una prueba fehaciente de su compromiso con

Estados Unidos y así lo hizo el presidente a pesar de los riesgos de ser acusado de participar en una intervención directa de Washington en un tercer país, cuyo presidente había sido elegido democráticamente. En segundo lugar, la crisis de Haití le dio al gobierno chileno la oportunidad de desactivar las críticas a su política exterior, que señalaban una supuesta indiferencia chilena a los problemas regionales, y una preeminencia de las relaciones comerciales por sobre los asuntos políticos. La decisión ayudaba a neutralizar los cuestionamientos de aislamiento regional.”²¹ Chile fue el primer país latinoamericano en disponer de tropas y ninguno de los vecinos de la región cuestionó la decisión. Por el contrario, Brasil, el otro representante de América Latina en el CS, estuvo desde el principio de acuerdo con la decisión de Chile, aunque sólo comprometió participar en una segunda etapa. Finalmente, la participación en Haití fue entendida como una “oportunidad para ejercer liderazgo” y obtener prestigio internacional. De algún modo, Chile debía estar preparado para recibir una petición como ésta desde que ingresó al CS en enero de 2003.²²

Cuando el gobierno chileno comenzó a estudiar la posibilidad de participar en la segunda etapa de estabilización —misión MINUSTAH— se agregó un nuevo factor de análisis. En reiteradas declaraciones, el presidente y los ministros afirmaron que para esta nueva etapa se tendría en cuenta la postura que adopten no sólo los países presentes en Haití, sino también la opinión del resto de la región.²³ Finalmente el presidente Lagos decidió enviar un segundo contingente a Haití con el objetivo de “generar las condiciones de estabilidad y seguridad necesarias para el restablecimiento de las instituciones democráticas y superar la situación crítica que vive el pueblo haitiano”.²⁴

En esta oportunidad, el ejecutivo procuró corregir los errores de procedimiento cometidos antes, y elevó al Senado con anticipación todos los antecedentes adecuados y necesarios para que esa cámara diera la autorización.²⁵ Incluso sus ministras Alvear y Bachelet se ocuparon personalmente de informar al Senado la decisión del gobierno y brindar los detalles de la nueva participación. En esa oportunidad, la canciller Alvear destacó que la importancia de la misión era “trabajar en conjunto en este tipo de misiones con países de América Latina y establecer una clara prioridad por nuestro continente y fortalecer la presencia chilena en la región” y la ministra Bachelet sostuvo que

la defensa es coadyudante de la política exterior del país y que “la conformación de fuerzas de países vecinales va en apoyo a nuestra inserción en la región y a una buena relación con los países vecinos y amigos”.²⁶ Ambas ministras se esforzaron en recalcar que la decisión del gobierno era una muestra de la prioridad que América Latina tiene para Chile y que la petición de la ONU para que Chile permanezca en Haití dio al presidente Lagos una oportunidad de hacer un gesto hacia América Latina en momentos en que los problemas con países vecinos reflataban la tesis de un eventual aislamiento chileno.

Para el gobierno chileno la participación de contingentes nacionales en coordinación con Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Perú permitía “articular con la realidad latinoamericana” vías de solución a la crisis haitiana. Una vez que Estados Unidos y Francia se retiraron, eso condicionó la decisión de Chile de permanecer en ese país. El presidente Lagos se preocupó por coordinar la participación chilena con su par brasileño, Lula da Silva, así como los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa lo hicieron con sus pares brasileños. Al mismo tiempo la situación de Haití permitió mantener un diálogo ministerial con el gobierno argentino justo cuando la crisis del gas había enfriado las relaciones entre ambos países. La ministra de Defensa, viajó a Buenos Aires para coordinar con sus pares de Argentina y Brasil, el envío del contingente total del Cono Sur. En el análisis del gobierno chileno toda esta coordinación apuntaba a “latinoamericanizar” el envío de tropas y hacer gestos hacia la región en momentos en que Chile había quedado aislado. En una declaración conjunta luego de una reunión en Buenos Aires, los ministros de Defensa de los tres países destacaron que el envío de una fuerza de paz multilateral a Haití con gran presencia sudamericana “revela la convergencia política que vive la región”. Y en esa misma ocasión, la ministra Bachelet destacó que “esta va a ser la primera experiencia de una operación de paz combinada de tan amplia extensión, donde el proceso de integración que estamos llevando en otras áreas, también se va a dar en el ámbito militar”.²⁷ Y allí mismo, ella propuso a sus pares de Argentina y Brasil coordinar una visita conjunta a Haití, lo que sería “un hito histórico en términos de una asociación estratégica entre países del Cono Sur o del Mercosur ampliado”.²⁸

En síntesis, los fundamentos jurídicos nacionales e internacionales que influyeron para la participación de Chile en MIFH y luego en MINUSTAH fueron: El compromiso de Chile con los principios y objetivos de la Carta de la ONU; la existencia de una política nacional específica para la participación en operaciones de paz; la existencia de instrumentos jurídicos internacionales (resoluciones 1529 y 1542 de la ONU); el memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Chile y la ONU, sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de la ONU, firmado en 1999; y finalmente, lo expresado en los Libros de la Defensa Nacional de Chile —1997 y 2002— (Di Nocera García y Benavente Cresta, 2005: 73).

En cuanto a los aspectos políticos, las motivaciones en que se basó esta decisión fueron cooperar con el establecimiento de la institucionalidad y la consolidación de la democracia en Haití, y dar una muestra del apego del país a la solidaridad internacional. Además se tuvo en cuenta que estas tareas son congruentes con los principios de su política exterior y con sus intenciones de alcanzar una mayor inserción internacional. A la vez, se consideró determinante el hecho que Haití es parte de América Latina y Chile está interesado en cooperar en la búsqueda de soluciones a los conflictos que amenacen a la región. Por otra parte, se destacó que al participar fuerzas chilenas junto a las de Brasil y Argentina y otros países del Cono Sur, se potencian las medidas de confianza mutua y se envía una fuerte señal de cooperación y liderazgo en la región (Di Nocera García y Benavente Cresta, 2005: 75).

En términos estratégicos se buscó demostrar el interés por contribuir a la responsabilidad colectiva, en especial durante el período de mandato de Chile como Miembro no permanente del CS. A su vez, se ponderó la situación que los Estados latinoamericanos, miembros del CS (Brasil y Chile), deberían estar presentes en Haití y desarrollar un trabajo conjunto junto a otros países del Cono Sur. Finalmente, se evaluó el prestigio que esta misión aporta, en la opinión pública nacional e internacional, creando así expectativas internas y externas favorables, ante una eventual participación futura del país en operaciones similares (Di Nocera García y Benavente Cresta, 2005: 75).

Brasil

A diferencia de Chile, el gobierno brasileño se rehusó a integrar la fuerza multinacional provisional, pero desde el principio manifestó su compromiso de aportar un contingente militar, en la segunda etapa de estabilización. A principios de marzo, ya circulaba en la prensa local que la ONU había solicitado a Brasil que comandase la fuerza de estabilización que el organismo enviaría a Haití. El pedido había sido transmitido por el presidente francés Jacques Chirac, directamente al presidente Lula da Silva. El presidente de Francia había dicho que tanto él como el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, consideraban importante que Brasil envíe fuerzas y ejerciera el comando.²⁹ Pero antes de este pedido, no había un posicionamiento claro por parte de Brasil sobre la participación militar. Al momento de la crisis en Haití, Itamaraty sostenía que el gobierno brasileño estaría dispuesto a contribuir para la estabilidad y la reconstrucción democrática del país pero no informaba como sería hecha tal contribución. Sin embargo, a poco de iniciadas las operaciones, Lula expresó el interés de Brasil de participar en una misión de mantenimiento de la paz que reemplazara a la FIP.

La postura inicial era que el gobierno brasileño intentaría conversar con representantes de los países de la región para que se presentara una declaración en nombre del grupo Río, en ese entonces presidido por Brasil.³⁰ En una reunión del Canciller brasileño Celso Amorim con el Secretario de Estado norteamericano Colin Powell, ya se había discutido la participación de Brasil en el restablecimiento del orden en el país y uno de los puntos defendidos por Amorim se refería al papel de liderazgo a ser desempeñado por Brasil en una eventual segunda etapa de estabilización.³¹ El propio presidente Lula afirmó que la disposición brasileña de comandar la misión en Haití estaba condicionada al efectivo compromiso de la comunidad internacional con la reconstrucción de aquel país y que la misión sólo tenía sentido si estaba en sintonía con los otros países de la región de Caribe.³²

Como señala Diniz, la iniciativa no estuvo exenta de contradicciones. Brasil había votado a favor de la Res. 1529 que creaba la Fuerza Multilateral Provisoria, pero no aceptó participar de esa fuerza porque consideraba que esa resolución establecía una misión de imposición de la paz (Capítulo VII de la Carta de la ONU) y Brasil sólo aceptaría participar en una de mantenimiento de la paz (Capítulo VI) en un

momento posterior. Sin embargo, en la Res.1542 posterior, también se afirma estar apoyado en el Cap. VII. La interpretación del gobierno brasileño fue que no hubo contradicciones porque en la Res. 1529 se hace referencia al Cap. VII directamente desde el preámbulo, mientras que en la Res. 1542 la referencia al Cap. VII sólo aparece en el párrafo 7 y eso indicaría que apenas ese párrafo esta basado en él y no toda la resolución, de manera que con esa interpretación la MINUSTAH no estaría basada en el Cap. VII y sería una operación de mantenimiento de la paz (Diniz, 2005).

Brasil asumió el comando militar de la MINUSTAH el 1º de junio de 2004, y aportó una fuerza de alrededor de 1.200 soldados brasileños de Ejército y de la Marina. Si se contabilizan los tripulantes de los navíos de la Marina y los aviones de la Fuerza Aérea Brasileña que llevaron el material y parte de la tropa, esta constituye la mayor fuerza expedicionaria desde la Segunda Guerra Mundial y la mayor participación brasileña en una misión de paz internacional.³³ En declaraciones a la prensa, el entonces Ministro de Defensa, José Viegas destacó que Brasil aspira tener mayor protagonismo militar en el mundo, pero señaló que eso “dependerá de las disponibilidades de recursos”. Según él, ese protagonismo sería “siempre” practicado en misiones de paz de la ONU, sobretudo en América Latina y en los países de lengua portuguesa de África. En ese sentido Haití sería el primer paso rumbo a ese protagonismo.³⁴ Pero el principal argumento del gobierno para enviar militares a Haití es la proyección internacional de la misión y que con ello, Brasil tendría más chance de ser aceptado como miembro permanente del CS de la ONU. En palabras del Comandante del Ejército, general Francisco Albuquerque, “la misión es una oportunidad para que los soldados brasileños se perfeccionen, proyecten a Brasil internacionalmente y fortalezcan la candidatura brasileña a un asiento permanente en el CS de la ONU”.³⁵ Otro justificativo fue la presencia, de otros países sudamericanos, como Chile, Bolivia y Argentina.³⁶ En el plano militar el Ministerio de Defensa también informó que la misión debía servir como entrenamiento de las fuerzas armadas para que estas actúen en la represión del crimen organizado en el país, una expectativa también compartida por el Ejército brasileño, en momentos en los que se desarrollaba un amplio debate interno sobre la cuestión.

La decisión de liderar la misión MINUSTAH estuvo desde sus inicios vinculada a la intención del gobierno brasileño de obtener un asiento permanente en el CS de la ONU. Esta percepción se reflejó en la prensa local³⁷, en los sectores políticos nacionales, y “a pesar que la diplomacia brasileña es renuente a vincular públicamente la participación en Haití con su objetivo en el CS, hay declaraciones de diplomáticos de otros países que reconocen que esa sería “una prueba de fuego” para la candidatura de Brasil al asiento permanente” (Diniz, 2005: 91). Así, toda la discusión en torno a esta medida, tanto en el ministerio de defensa como en los debates del Congreso, estuvo asociada a las pretensiones brasileñas de reforma de ese organismo. Pero en una perspectiva más amplia, la decisión parecería ser una consecuencia directa y consistente con objetivos generales de la política exterior y con una redefinición de la misma que se inició a finales de los años ochenta y principios de los noventa (Diniz, 2005: 92). En esta etapa se producen dos cambios de orientación significativos. El primero es que Brasil abandona la postura de desconfianza hacia los organismos multilaterales —ámbitos donde predominaban las superpotencias— y busca, por el contrario, intensificar su papel en ellos, que pasan a interpretarse como un espacio de oportunidad para el aumento del margen de maniobra de Brasil. Debido a ese cambio de posición, Brasil retoma su intención de ser miembro permanente del CS, en el marco de un proceso de reformulación de la ONU. La segunda señal de la nueva postura internacional de Brasil es su intensa aproximación política con América Latina particularmente al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que fue retomada con ímpetu desde el gobierno de Lula (Diniz, 2005: 96).

La misión en Haití se fundamenta también en la nueva inclinación de Brasil de contribuir con los países latinoamericanos a superar situaciones de crisis o inestabilidad política, y en la intensificación de la actuación política en la región que se desarrolló desde el gobierno de Lula, por lo que se pasó a hablar claramente de “un liderazgo brasileño en América del Sur sin que eso suscite manifestaciones de desagrado significativas por parte de los países vecinos.” (Diniz, 2005: 99). En ese contexto, la decisión de liderar MINUSTAH se basa en las reorientaciones de la política externa brasileña, en la búsqueda de más prestigio y autonomía política en el ámbito internacional. Haití le permitía a Brasil mostrarse como un actor dispuesto a asumir las responsabilidades de un líder regional, legitimando ese liderazgo junto

a América del Sur. El gobierno brasileño también justificó el envío de tropas en la solidaridad regional, en el respeto al derecho internacional humanitario y en el compromiso con la reconstrucción institucional de Haití. Pero congruente con su visión crítica de las misiones de paz, insiste en la necesidad de comprometer medidas más profundas, que permitan enfrentar la pobreza, las desigualdades sociales y el subdesarrollo. A los pocos meses de iniciada la operación MINUSTAH, Brasil reclamó en el seno de la ONU que se concretara el envío de efectivos que se había contemplado en la planificación original de la misión, condicionando su continuidad en la misma.

Cabe recordar que en el plano interno la propuesta tampoco estuvo exenta de críticas que se reflejaron en los medios de comunicación y en los intensos debates llevados a cabo en el Congreso. Los cuestionamientos llegaron desde todo el arco opositor e incluso desde sectores del mismo partido oficial, y se referían a los altos gastos requeridos para la operación o al hecho que Brasil estaba legitimando la política imperialista e intervencionista de Bush y que en esa operación estaría siendo usado para defender intereses de Estados Unidos y de Francia. Finalmente también hubo críticas que subrayaban que Brasil iba a ayudar a mantener el orden en un país extranjero, mientras internamente existen graves problemas de seguridad pública que deben atenderse.

Argentina

El gobierno argentino decidió participar, en una primera instancia, con ayuda humanitaria a través del envío de Cascos Blancos, para concretar de forma inmediata el compromiso con Haití y el bienestar de su población.³⁸ Poco tiempo después se comprometió a integrar una fuerza de estabilización y acordó el envío de tropas para ayudar a la reconstrucción, restablecer la seguridad, atender las necesidades sociales más urgentes, y preparar el camino a la normalización del país.³⁹

El presidente Kirchner envió al Congreso el pedido de autorización para el traslado de las tropas, luego de recibirse formalmente la solicitud de la ONU. Según la prensa local, la decisión política se dio a conocer tras el regreso del presidente de una gira por los Estados Unidos, país que reclamaba ese gesto internacional por parte de la Argentina y que ésta interpretaba como una medida que favorecería la negociación de

la deuda externa. Según estas interpretaciones se trataba de un gesto “conciliador” hacia el gobierno de Bush, que había expresado su descontento por las actitudes de Kirchner y su política exterior, como su negativa a respaldar el ataque contra Irak y sus buenas relaciones con Cuba y Venezuela.⁴⁰ La decisión fue una medida de acercamiento hacia el gobierno de Bush por cuanto Estados Unidos había insistido por distintas vías diplomáticas para que Argentina diera ese paso.⁴¹ Pero al momento de evaluar el envío de tropas las autoridades argentinas tuvieron en cuenta la experiencia argentina ya adquirida en anteriores misiones en Haití, donde participaron efectivos de las fuerzas armadas y de la Gendarmería Nacional.⁴² Se interpretó como una actitud consecuente con los compromisos internacionales de respaldo al rol de la ONU y a la vez como una oportunidad de fortalecer la reinserción de nuestro país en el ámbito mundial y regional.

Sin embargo uno de los factores determinantes de la decisión fue la participación de países de la región. La respuesta inmediata de Brasil y Chile demostró un compromiso regional del que Argentina no quiso quedar excluida. Pero a su vez, en la visión del ministerio de defensa la posibilidad de enviar tropas a una misión integrada por la mayoría de los países sudamericanos, creaba por si mismo una instancia de cooperación regional única. A pesar de que no existe un mecanismo institucional específico, la posición oficial se centró en destacar que se trataba de una decisión adoptada junto con países que conforman el MERCOSUR y que eran en su mayoría las fuerzas de este bloque regional las que estaban auxiliando a un país de la región que atravesaba una crisis. En palabras del entonces Ministro de Defensa de la Argentina, José Pampuro “Es tiempo de que América Latina muestre que tiene puestos los pantalones largos”⁴³. En su opinión, el marco de la multilateralidad, la resolución unánime de la ONU, y la gran participación de los países vecinos de la región hizo que la Argentina tomara esta decisión. Era una manera de estar presente en el mundo y de ningún modo era una decisión compensatoria, para tratar de equilibrar la posición argentina en la votación sobre Cuba en la ONU, ni la relación con Chávez, dos políticas negativas según el gobierno de Bush.⁴⁴ Del lado argentino se privilegió el hecho que todo el MERCOSUR participaba de la misión y esto aseguraba más presencia como decisión política del bloque. Participar junto a esos países convertía a la misión en un esfuerzo verdaderamente latinoamericano, permitía

recuperar presencia internacional y a la vez era una oportunidad para reforzar el multilateralismo.

El debate parlamentario sobre la misión en Haití fue la primera oportunidad para aplicar el nuevo marco legal en torno al ingreso y egreso de tropas.⁴⁵ El Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que constaba de un anexo con la información requerida e incluyó tres fundamentos políticos para la participación argentina: apoyo al proceso político constitucional en Haití; confirmación del compromiso de Argentina con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y reafirmación de la política de Estado de participación en las operaciones de paz autorizadas o establecidas por las ONU. (Follietti, 2005). El atraso en la aprobación de la ley fue considerado en ámbitos políticos y militares, como un aspecto negativo que perjudicó al contingente argentino en términos del despliegue asignado en Haití y en la distribución de los puestos claves de la misión (Micha, 2005). La ley finalmente autorizó la participación en MINUSTAH (ley 25.906) y permitió al Ejecutivo a extender automáticamente esa autorización por un período máximo de dos años sin la necesidad de aprobación del Congreso. Pero previo a eso hubo un extenso debate tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, siendo en esta última donde se manifestaron más rechazos y disidencias. En su trabajo, Gilda Follietti (2005:42) sintetiza los principales líneas de debate parlamentario, que giraron en torno a: La responsabilidad de Argentina en el sistema internacional, el uso de la fuerza como consecuencia del mandato de ONU, si MINUSTAH se trataba de una misión de intervención o de ayuda humanitaria, cuestionamientos en relación a cómo brindar ayuda humanitaria a través del uso de las fuerzas armadas y el compromiso regional con los países del MERCOSUR involucrados en la misión de paz en Haití. El principal argumento a favor se basaba en las obligaciones de Argentina como miembro del sistema de ONU de responder al pedido de la organización y contribuir con la misión estabilizadora. También se argumentó la necesidad de coherencia en la política exterior y mantener la participación en misiones de paz, en momentos en que podrían evaluarse sus pretensiones de obtener un asiento permanente en el CS (Follietti, 2005: 43).

En cierta forma la idea-fuerza más importante a favor de la iniciativa parece haber sido que esta misión era una oportunidad para concer-

tar posiciones en el ámbito del MERCOSUR. Sin embargo, mientras Argentina estaba considerando el envío de las tropas y buscaba la aprobación parlamentaria, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay ya tenían sus tropas desplegadas en Haití. Esta experiencia constituiría una oportunidad para profundizar el proceso de integración regional, “es una forma de estimular la mutua confianza y de desarrollar un esfuerzo colectivo y gradual, que nos lleve a construir un sistema de defensa regional”.⁴⁶ Otros sectores críticos desecharon el argumento de una acción concertada del MERCOSUR ampliado, porque afirmaban que la decisión de participar no emanaba de intereses convergentes entre esos países, sino que, muy por el contrario, de intereses nacionales propios y distintos entre sí. Las visiones críticas señalaban el carácter intervencionista de la operación inicial MIF y relativizaban la amenaza que Haití representa para la paz y la seguridad internacionales. Se cuestionaba la legitimidad del gobierno de Haití diciendo que era el producto de un golpe de Estado y que acudir en una misión que reconoce un gobierno de facto significaba convalidar la intervención en los asuntos internos de ese país, sentando un peligroso precedente para una doctrina de intervención en América Latina. También se discutió, entre los legisladores, sobre los fundamentos de la resolución 1542, dado que éstos, según algunos representantes, reforzaban el carácter intervencionista debido a que era una misión encuadrada en el Capítulo VII de la Carta, de imposición de la paz, que no requiere el consentimiento de las partes. Finalmente las críticas también plantearon que la misión era en realidad más de intervención que de tipo humanitaria, siendo que Haití requería en realidad una respuesta inmediata de ayuda humanitaria (Follietti, 2005:48). En síntesis, el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, fue la caja de resonancia del debate político alrededor de la decisión, y todo el abanico opositor —la Unión Cívica Radical, el ARI y los bloques de centroizquierda— rechazó en duros términos la iniciativa oficial.⁴⁷

Finalmente, desde mediados de julio a principios de agosto, el gobierno argentino logró desplegar su contingente compuesto por una fuerza conjunta de alrededor de 600 hombres, 280 pertenecientes al Ejército, 220 a la Armada y un hospital reubicable de la Fuerza Aérea, con un centenar de miembros, entre médicos y personal de seguridad, y los buques de transporte y de apoyo logístico Bahía San Blas y Patagonia.

Los espacios de cooperación en torno a la misión en Haití

Desde el principio, la situación en Haití y la organización de la misión MINUSTAH intensificaron la comunicación entre los presidentes del Cono Sur. Al momento del derrumbe político haitiano existieron consultas entre los mandatarios de Argentina, Brasil y Chile con el objetivo de coordinar una respuesta a la crisis. Los contactos se agilizaron también a nivel ministerial, a través de las consultas mutuas que realizaron los cancilleres y los ministros de defensa de los tres países. Incluso existió, como se dijo, al menos una reunión de los ministros de defensa de Argentina, Brasil y Chile, realizada a mediados de mayo de 2004 en Buenos Aires, donde se intercambió información sobre la situación haitiana y se analizaron detalles de la futura participación conjunta.⁴⁸ Previamente, tanto el Ministro de Defensa argentino, Pampuro y la Ministra de Defensa chilena, Bachelet habían concurrido a Brasilia para efectuar reuniones bilaterales que trataron entre otras cuestiones el tema Haití. En este marco de cooperación, el canciller argentino Rafael Bielsa había anunciado, durante la Asamblea General de la OEA reunida en Quito, un viaje conjunto de los cancilleres de los tres países para dar un claro gesto político a la misión de paz.⁴⁹ Similar iniciativa decidieron los ministros de defensa del MERCOSUR, quienes anunciaron un viaje conjunto a Puerto Príncipe para julio de 2004. Finalmente la visita se realizó con la ausencia del Ministro de Defensa de Argentina, quien decidió postergar su viaje hasta que el contingente argentino estuviera desplegado en el terreno.

En mayo de 2006, respondiendo a una invitación del Presidente René Préval, viajó a Puerto Príncipe una misión de viceministros de Argentina, Brasil y Chile para ayudar a la nueva administración haitiana en algunas áreas específicas. La misión se reunió con el Presidente Préval y su equipo de asesores, y mantuvo contactos con el Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití, con el PNUD y con la representación del BID en ese país.

Desde que se desplegó MINUSTAH, Argentina, Brasil y Chile coordinan posiciones sobre Haití de forma más institucionalizada y en distintos planos. En un plano multilateral, los Cancilleres de los tres países participan del llamado Core Group, junto con sus pares de EEUU, Francia y Canadá. Este mecanismo funciona mediante la representa-

ción del más alto nivel político, dado por los ministros de relaciones exteriores de esos países. A su vez, los tres países forman parte de otra instancia denominada “Grupo de Amigos de Haití” donde participan la Secretaría de Estado de Estados Unidos, el canciller de Canadá, el Secretario General de OEA, los cancilleres de Perú, Argentina, Brasil, Chile y el representante civil de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití.

En el plano regional, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay establecieron en mayo de 2005 un mecanismo denominado “2x4 sobre Haití”, integrado por los vicescancilleres y viceministros de defensa de los cuatro países. El objetivo era reunir a representantes de alto nivel político de los países latinoamericanos con mayor presencia en Haití, para coordinar sus actividades y lograr una mayor efectividad en sus trabajos en ese país. La iniciativa tenía como meta alcanzar una coordinación más apropiada en temas del ámbito político, militar, económico y social. Además buscaba ser el marco para que las Representaciones diplomáticas en Haití, Cancillerías y Ministerios de Defensa actúen coordinada y conjuntamente no sólo en ese país, sino también ante los foros multilaterales y regionales en donde se aborde la problemática haitiana. Posteriormente se sumaron a esta iniciativa los representantes de Ecuador, Guatemala y Perú, constituyendo así el grupo “2x7 sobre Haití”, que realiza reuniones periódicas. En ocasiones el grupo se reúne también con el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y con el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití.

A nivel trilateral, funciona también un mecanismo denominado “ABC sobre Haití” que reúne a los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile. El 17 de enero de 2007 se realizó en Buenos Aires un nuevo encuentro de este grupo donde participan también otras agencias gubernamentales que tratan sobre el caso Haití y su composición es más heterogénea. En el plano bilateral, Argentina y Brasil también llevan a cabo procesos de consultas mutuas a través de reuniones entre los Vicescancilleres y Viceministros de Defensa para evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en el “Acuerdo de Brasilia”, suscripto en mayo de 2005. En materia de Defensa, se tratan aspectos de la cooperación bilateral y donde se analiza también la participación de ambos países en MINUSTAH.

Esta enumeración de mecanismos demuestra la jerarquía política y el alto nivel de los funcionarios comprometidos en la coordinación de la misión en Haití, así como el proceso dinámico de cooperación que esto generó. Pero es quizás en el plano militar donde se produjeron avances más importantes en los esfuerzos integrativos. Los ministerios de Defensa de la Argentina y de Chile avanzaron en la creación de una Dirección Política Binacional y en la organización del Estado Mayor Combinado, que sirve de paraguas para el funcionamiento de una fuerza binacional para misiones de paz, primera experiencia de este tipo en la región. Así quedó establecido en un acuerdo suscrito en diciembre de 2005 como corolario de largas negociaciones entre ambos países, que se iniciaron con un protocolo de entendimiento firmado en agosto de 2005 en Santiago de Chile. De esta manera, ambas naciones compartirán la preparación de sus oficiales y la participación combinada en misiones de paz que requiera las Naciones Unidas.⁵⁰ A partir de este acuerdo quedó oficializada la creación de la primera fuerza de paz chileno-argentina y la intención de ambos gobiernos es que la nueva fuerza debute en la misión en Haití, donde las tropas argentinas y chilenas actúan por separado.⁵¹

De manera que la misión en Haití generó, como se ha visto, nuevos espacios de coordinación entre las más altas esferas políticas de decisión. Además de la cooperación en el plano militar y logístico que existe en el cumplimiento de las tareas en la zona de operaciones, surgieron otras instancias y mecanismos más institucionales para la evaluación y coordinación política no sólo entre Argentina, Brasil y Chile, sino también con otros países de la región.

Consideraciones finales

La operación de paz en Haití ha sido significativa para los tres países por diversas razones. Chile envió el contingente más numeroso que haya comprometido en una misión de paz hasta el presente y encabezó la autoridad política de la misión. Brasil desplegó la mayor fuerza militar desde su participación en la Segunda Guerra mundial y ejerce el comando militar de MINUSTAH. Para Argentina el contingente en Haití es el más importante desde el despliegue que realizó en Kosovo en 1992, y compromete por sí sólo la mitad del presupuesto anual asignado para todas las operaciones de paz (Follietti, 2005).

La decisión de participar se comprende dentro de una perspectiva más amplia que considere el compromiso cada vez mayor a la contribución de los estados latinoamericanos en las operaciones de paz. Esta tendencia presente en el marco regional tiene en el caso de la misión de MINUSTAH un punto de inflexión. Desde principio de la década del noventa, los tres países vienen desarrollando una política sostenida de participación en misiones de paz. Chile ha avanzado en una mayor institucionalización de esta política, estableciendo un marco normativo y regulatorio de la actividad, que logra transparentar los criterios políticos, estratégicos, operativos y administrativos que fundamentan su accionar. A su vez, Brasil posee lineamientos más generales que Chile en términos de participación en misiones de paz. No ha dictado una política específica sobre esta actividad pero ha circunscripto las misiones de paz entre los objetivos permanentes de su política de defensa. Como se ha mencionado, la decisión de ir a Haití ha demostrado algunas contradicciones de Brasil, a la hora de mantener criterios tradicionalmente aceptados de su política de misiones de paz. La formulación de la nueva política de defensa del año 2005 introduce algunas precisiones más sobre los directrices referidas a la participación en estas misiones.

Por su parte, Argentina considera a las operaciones de paz como parte de las misiones de sus fuerzas armadas y como un elemento permanente de su política de defensa. Sin embargo, no ha formulado una política específica en la materia. Ha demostrado coherencia en el cumplimiento de algunos criterios estratégicos y políticos pero su política está sometida a vaivenes producto de las restricciones presupuestarias. Las sucesivas crisis económicas pusieron en juego la continuidad de esta política y bajo ese contexto suelen reaparecer con fuerza los cuestionamientos políticos sobre la pertinencia de participar en misiones en el exterior para realizar tareas que bien podrían en muchos casos cubrir necesidades internas. La nueva ley de ingreso y egreso de tropas ha creado un marco mucho más institucionalizado para la toma de decisión, haciendo visible los fundamentos y estableciendo procedimientos más claros en esta materia.

No obstante las diferencias y matices que pueden visualizarse, la participación en misiones de paz es una política de estado para los tres países. En este sentido las experiencias de Chile y Argentina han demostrado

un mayor interés y una postura más decidida en apoyo de esfuerzos integrativos en torno a la participación en misiones de paz.

Existen fundamentos jurídicos internacionales comunes en los tres países —básicamente los referidos al compromiso con la paz y seguridad internacionales y el cumplimiento de las resoluciones de la ONU. En el caso particular de Haití hubo también motivaciones políticas particulares y coyunturales que condujeron a la decisión de participar en la misión de paz. En los tres países se privilegió el principio de solidaridad con un país de la región latinoamericana que enfrenta una crisis política grave y el compromiso con la reconstrucción estatal y la gobernabilidad. Pero además de las razones vinculadas a la grave situación de Haití, Chile buscó por un lado, realizar un gesto político favorable hacia Estados Unidos y por otro, revertir la tendencia al aislamiento de América Latina en su política exterior, que ha sido blanco de fuertes críticas en el plano interno. Tanto Chile como Brasil estuvieron fuertemente condicionados en el plano internacional porque al momento de crearse la operación de paz en Haití, ambos ejercían su mandato como miembro no permanente del CS. Esa condición dejaba poco margen político para excusarse de asumir la responsabilidad de actuar. Sumado a lo anterior, Brasil tenía motivaciones referidas a sus propias pretensiones de ocupar un asiento permanente en ese órgano y si se negaba a participar, la decisión podía ser un golpe fatal a sus aspiraciones. Además, Brasil también se vio condicionado por Estados Unidos, Francia y el propio Secretario General de la ONU, quienes le solicitaron no sólo que participara activamente sino también que ejerciera el comando militar de la misión. De modo que Brasil no quiso deslindar sus obligaciones frente a los sucesos en Haití, ni tampoco desairar a las grandes potencias. A su vez, esta misión era una oportunidad para relegitimar su liderazgo regional, un objetivo acorde con la nueva orientación política del gobierno de Lula. Finalmente, en la medida que fueron abandonados o al menos relativizados, principios tradicionales de la actuación diplomática brasileña, la participación y el liderazgo en Haití pueden abrir un importante precedente y resultar un punto de inflexión adicional de la política externa de Brasil (Diniz, 2005:112). En el caso de Argentina, también se utilizó la decisión de ir a Haití como un gesto político conciliatorio hacia Estados Unidos, pero la postura oficial procuró destacar la motivación regional, es decir, la posibilidad de tomar una decisión de política externa concertada entre países del MERCOSUR y fortalecer así el bloque regional. Además, Argentina

estuvo condicionada por el liderazgo que Brasil y Chile asumieron en la misión, de modo que tenía poco margen para negarse a participar, a menos que decidiera quedar aislada de la respuesta regional. En el curso de la decisión argentina hubo más demoras y más dudas iniciales que en los otros dos países. De hecho mientras el gobierno argentino estaba solicitando la autorización parlamentaria, Brasil y Chile ya tenía sus fuerzas desplegadas en el terreno.

Las líneas de debate parlamentario fueron similares en los tres países, aunque comparativamente el proceso de aprobación fue mucho más ágil en Chile y Brasil que en Argentina. En los tres casos la decisión fue tomada dentro del marco establecido por las leyes correspondientes, siguiendo los canales institucionales pertinentes. La iniciativa de enviar tropas fue propuesta por el Ejecutivo con el asesoramiento de los ministerios de relaciones exteriores y defensa y aprobada finalmente por el Legislativo. Durante el debate parlamentario los ministros de ambas carteras de los tres países fueron llamados al Congreso Nacional a exponer sus fundamentos y dar explicaciones de la operación en audiencias públicas.

Desde otro punto de vista, la misión en Haití se destaca también por haber creado, como se ha visto, nuevos espacios de coordinación entre las más altas esferas políticas de decisión y una cooperación mayor en el plano militar. En este sentido, el sólo impacto que ha tenido en el plano de la cooperación interestatal ha fortalecido la capacidad regional de actuación en misiones de paz. No cabe duda que estas capacidades pueden ser utilizadas para nuevas misiones en el futuro, pero surgen de inmediato otros interrogantes: ¿Estamos en una transición hacia una nueva modalidad de injerencia en asuntos regionales? ¿Podrían, eventualmente, los tres países actuar de igual forma frente a desafíos intra-estatales semejantes en América del Sur? En principio, esa capacidad adquirida no se aplicará de manera automática y la experiencia reciente ha demostrado que los tres países utilizan un criterio selectivo al momento de evaluar la participación en una misión de paz. En otras palabras, el resultado dependerá de los factores que allí entran en juego: Los intereses nacionales permanentes, las motivaciones estratégicas y las necesidades políticas coyunturales. Adicionalmente, en el ámbito geográfico más inmediato, también se suman las restricciones de carácter geopolítico e histórico que no están presentes en los desafíos extra- regionales.

NOTAS

1. Fue miembro en los períodos 1988-89; 1993-1994; 1998-1999 y 2004-2005.
2. La experiencia de Chile se inició en el año 1935 con un grupo de observadores militares enviado para integrar la Comisión Neutral Militar de Chaco Boreal, encargada de supervisar los acuerdos al término de la Guerra del Chaco. <http://www.cecopac.cl/inicio.htm>
3. Actualmente el Comando de Operaciones Terrestres del Ejército Brasileño (COTER) es el responsable para la preparación de las tropas que se destinan a las misiones de mantenimiento de la paz. Para ello toma como referencia las Directrices de la ONU y los Programas de Instrucción entre otros documentos.
4. <http://www.defensa.cl/>
5. Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68, Instructivo Presidencial “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Ver <http://www.defensa.cl/paginas/public/ministerio/politica.htm>
6. Decreto Supremo SG N°68, Art. 3.
7. Idem, Art. 6.1.
8. Idem, Art. 6.2, 6.3 y 6.4.
9. <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>
10. www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/participacao.asp.
11. Decreto N° 5.484, del 30 de junio de 2005.
12. <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>. Traducción de la autora.
13. <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>
14. *La Tercera*, Chile, 3-3-2004.
15. *La Tercera*, Chile, 2-3-2004.
16. Idem.
17. Idem.

18. *La Nación*, Chile, 9-3-2004
19. *La Nación*, Chile, 8-3-2004
20. *La Tercera*, Chile, 3-3-2004
21. *La Tercera*, Chile, 3-3-2004
22. *La Tercera*, Chile 3-3-2004
23. *La Tercera*, Chile, 23-3-2004
24. *La Nación*, Chile, 11-5-2004
25. *La Tercera*, Chile 10-5-2004
26. *La Nación*, Chile 11-5-2004
27. *La Nación*, Chile, 17-5-2004
28. *La Tercera*, Chile, 21-5-2004
29. *Folha de S. Paulo*, Brasil 05-03-2004
30. *O Globo*, Brasil 03-03-2004
31. *Globo*, Brasil 05-03-2004
32. *Folha de S. Paulo*, Brasil 20-04-2004
33. *O Estado de S. Paulo*, Brasil 13-05-04
34. *O Estado de S. Paulo*, Brasil 20-05-2004
35. *Folha de S. Paulo*, Brasil, 20-05-2004
36. *O Globo*, Brasil 17-05-2004
37. *A Folha de S. Paulo*, Brasil 17-05-2004
38. Mediante Decreto 280/2004 del 3-3-2004 se dispuso el envío de Cascos Blancos a Haití donde se entregaron 8 toneladas de alimentos y medicamentos, distribuidos en coordinación con agencias de cooperación internacional.
39. *La Nación*, Argentina, 06-05-2004
40. *La Nación*, Argentina, 09-05-2004
41. *La Nación*, Argentina, 09-05-2004
42. Argentina participó en la misión UNMIH entre los años 1993 –1996 y en la misión policial de la ONU, MIPONUH entre los años 1997 y

1999. Además el ex canciller argentino Dante Caputo se desempeñó como Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití.
43. *La Nación*, Argentina 06-06-2004.
44. *Clarín*, Argentina, 18-06-2004
45. Anteriormente, las autorizaciones referidas al ingreso y egreso de tropas solían dictarse por decreto de necesidad y urgencia.
46. Intervención de la entonces Diputada Nilda Garré —actual Ministra de Defensa de Argentina— en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación. Citado por Gilda Follietti, ob.cit.p. 45
47. *La Nación*, Argentina, 17-6-2004; *Clarín*, Argentina, 17-6-2004; Página 12, 17-6-2004.
48. *La Nación*, Argentina, 09, 10 y 11-05-2004 y *Clarín*, Argentina, 12-05-2004.
49. *Clarín*, Argentina., 9-6-2004.
50. *La Nación*, Argentina, 29-12-2005.
51. *Clarín*, Argentina, 27-12-2005.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvear Valenzuela, María Soledad (2004). “La política exterior de Chile en los inicios del milenio”, *Diplomacia, Estrategia, Política*, 1,1:49-67
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (1999). *Las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas en las Misiones de Paz*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 1.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2004). *La Experiencia Argentina en Misiones de Paz. Una visión integrada*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 3.

- Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo (2005). "Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití", *Security and Defense Studies Review*, 5, 1:62-81
- Diniz, Eugenio (2005). "O Brasil e a MINUSTAH", *Security and Defense Studies Review*, 5, 1:90-108
- Follietti, Gilda (2005). "La participación argentina en Haití: El papel del Congreso", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1: 35-56
- Goulding, Marrack (1993). "The Evolution of United Nations Peace Keeping", *International Affairs*, 69, 3:454-464
- Leone Pepe, Leandro y Kalil Mathias, Suzeley (2005). "Operaciones de Paz de las ONU: la perspectiva brasileña", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1: 73-84
- Mackinlay, John and Chopra, Jarat (1992). "Second Generation Multinational Operations", *The Washington Quarterly*, 15, Summer:113-131.
- Micha, Luciana (2005). "Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH", *Security and Defense Studies Review*, 5,1:109-129
- Ministerio de Defensa de la República Argentina – Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (2005). *Cascos Azules Argentinos. Desde 1958 construyendo la paz.*
- Péndola Brondi, Marcelo (2005). "Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1:73-84

RESUMEN

Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: Intereses y motivaciones de la participación conjunta

La participación en OP de ONU es una misión común de las fuerzas armadas argentinas, brasileñas y chilenas y la cooperación en actividades vinculadas a las OP es un aspecto de las relaciones bilaterales de estos países que se ha expandido desde niveles más simples de intercambio hasta la participación conjunta en el terreno. La misión

de ONU en Haití es la primera operación en la que participan conjuntamente efectivos de Argentina, Brasil y Chile, (entre otros países) y ha sido destacada como la primera iniciativa en la que ellos responden activamente por medio de efectivos militares y civiles frente a la crisis política y de seguridad de un país de la región. Si bien las partes aspiran a cumplir con los objetivos establecidos en el mandato de la resolución 1542 de la ONU, los intereses que motivan esta participación difieren de un caso a otro. No obstante, MINUSTAH representa un cambio cualitativo en su política de participación en OP y puede ser un punto de partida hacia una mayor cooperación en cuestiones relativas a la seguridad regional. Este trabajo analiza los objetivos y las motivaciones de la participación de Argentina, Brasil y Chile en la misión de Haití. Se busca desentrañar los fundamentos de la decisión de involucrarse de manera conjunta en una misión de estas características y se evalúa la factibilidad o no de la transición a una nueva modalidad de injerencia en asuntos regionales.

ABSTRACT

Argentina, Brazil and Chile in the Reconstruction of Haiti: Interests and Motivations of Joint Participation

The participation in the UN OP is a joint mission of the Argentine, Brazilian and Chilean armed forces, and the cooperation in activities associated with the POs is an aspect of the bilateral relations of these countries, which have extended from simpler levels of exchange to joint participation in field work. The UN mission in Haiti is the first operation with the joint participation of Argentine, Brazilian and Chilean military officials (among other countries) and it has been highlighted as the first initiative in which they have actively responded through military and civilian officials to the political and security-related crisis of a country of the region. Although all parties aim at accomplishing the objectives set forth in the provisions of UN Resolution #1542, the interests that motivate each country to participate vary from case to case. However, MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti) represents a qualitative change in the PO participation policy of these countries and may be a starting point for a higher level of cooperation in regional security issues. This paper analyzes the objectives and motivations of Argentina, Brazil and Chile in participating in the

Haiti mission. The paper intends to unravel the reasons behind the decision to become jointly involved in a mission of this nature and also analyses the feasibility (or unfeasibility) of a transition to a new model of interference in regional affairs.

SUMARIO

Argentina, Brasil e Chile na reconstrução do Haiti: interesses e motivações da participação conjunta

A participação em OP da ONU é uma missão comum às forças armadas argentinas, brasileiras e chilenas. A cooperação em atividades vinculadas às OP é um aspecto das relações bilaterais destes países que se expandiu desde níveis mais simples de intercâmbio até a participação conjunta em terreno. A missão da ONU no Haiti é a primeira operação da qual participam conjuntamente efetivos da Argentina, Brasil e Chile (entre outros países), e foi destacada como a primeira iniciativa destes de responder ativamente com efetivos militares e civis diante da crise política e de segurança de um país da região. Embora as partes aspirem cumprir com os objetivos estabelecidos no mandato da resolução 1.542 da ONU, os interesses que motivam esta participação diferem de um caso a outro. Não obstante, a MINUSTAH representa um mudança qualitativa em suas políticas de participação em OP e pode ser um ponto de partida para uma maior cooperação em questões relativas à segurança regional. Este trabalho analisa os objetivos e as motivações da participação da Argentina, Brasil e Chile na missão do Haiti. O que se pretende é desentranhar os fundamentos da decisão de envolvimento conjunto em uma missão com essas características, além de analisar a factibilidade ou não da transição a uma nova modalidade de ingerência em assuntos regionais.

El Estado en reconstrucción

COYUNTURA: **Javier del Rey Morató**. El vuelo corto y rasante del tero. Cultura política y constituciones en América Latina. **Marcel Fortuna Biato**. ¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo.

APORTES: **Wolf Grabendorff**. América Latina hacia 2020. Escenarios posibles y el papel de Alemania en la región.

TEMA CENTRAL: **Oscar Oszlak**. El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. **Fernando Escalante Gonzalbo**. Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina. **Andrés Pérez-Baltodano**. Dios y el Estado. Dimensiones culturales del desarrollo político e institucional de América Latina. **David Arellano Gault**. Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina. **Luiz Carlos Bresser-Pereira**. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. **Bernardo Sorj**. ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina. **Fernando Mires**. Estado y política. La lucha por la democracia en América Latina. **Cristina Zurbriggen**. La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial. **Carlos Sojo**. La reforma democrática del Estado en Centroamérica. **Augusto Barrera G.** Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina. **Fernando Coronil**. El estado de América Latina y sus Estados. Siete piezas para un rompecabezas por armar en tiempos de izquierda. **Carolina Nahón**. El neoliberalismo en debate (reseña de Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal, de Ricardo Ffrench-Davis).

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

211

Sindicalismo, trabajo y política



Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?

Paz Milet¹

Políticas exteriores. Principios rectores y objetivos. El caso chileno

En 1990 Chile retorna a la democracia, después de 17 años de gobierno militar y la política exterior adoptada por los gobiernos de la Concertación debió asumir una serie de desafíos, entre estos se destaca el dar continuidad a ciertos principios fundamentales, característicos de la gestión exterior de Chile en democracia, teniendo en consideración las nuevas condiciones internas y externas. Especialmente lo que suponía superar el aislamiento del país a nivel regional y multilateral.

Es así, que a partir de la intención de cumplir con estos objetivos, que en los gobiernos que se han desarrollado desde los noventa hasta la actualidad, se identifican ciertos elementos de continuidad o principios fundamentales que guían la conducta de Chile a nivel internacional².

Un primer elemento es la tradición legalista, expresada en el cumplimiento de las normas jurídicas, la intangibilidad de los tratados y el cumplimiento de la buena fe de los acuerdos contraídos.

El significado de esta opción legalista genera posiciones contradictorias entre los distintos autores, sobretodo por su significado en la vinculación con los países vecinos.

Así, al respecto, Manfred Wilhelmy argumenta que “la tesis fundamental de la intangibilidad de los tratados ha expresado jurídica y políticamente el interés chileno en mantener la estabilidad en las relaciones con los países vecinos; en otras palabras, se trata de una política de status quo, la que se complementa con una política de prestigio basada en la reputación de estabilidad, juridicidad y desarrollo político democrático de las instituciones chilenas, y con una política de equilibrio del poder de corte clásico”.³

Mientras Lawrence Littwin, indica que “la permanente referencia al derecho internacional y la adhesión a sus dictados constituye un reflejo de más de 400 años de condicionamiento legalista. Se puede afirmar también que este legalismo ha sido funcional a la política exterior chilena, ya que está mezclado con el concepto de neutralidad explicada en función de la dependencia económica, la necesidad de comercio, la vulnerabilidad geográfica, la hostilidad con Estados Unidos y el sentimiento proclive hacia Europa”.⁴

En síntesis, para algunos autores el apego a la legalidad constituiría una demostración de la decisión chilena de mantener el statu quo especialmente en las relaciones con los países vecinos del norte, pues mientras tanto Bolivia como Perú han planteado a nivel bilateral y multilateral la existencia de discrepancias con Chile respecto a los límites fronterizos, Chile argumenta que no existen pendientes y que existen tratados de límites vigentes con ambos países, mientras para otros autores sólo expresa la necesidad de estabilidad internacional que requiere un país mediano. Esto último tiene directa relación con el tema central de este artículo, pues frente a los recortes de gas Chile optó por una defensa legalista, argumentando que Argentina estaba violando el protocolo gasífero, un acuerdo suscrito entre países; mientras el gobierno argentino argumentó que éste era sólo un contrato entre privados.

Esta tradición de apego al derecho internacional por parte de Chile, se une al reforzamiento que hace a nivel internacional de principios como la democracia y el respeto a los derechos básicos.

Un segundo principio es el de universalidad, muy vinculado con el de regionalismo abierto. Chile ha optado por relacionarse con distintas regiones y países, más allá de los sesgos ideológicos. No obstante, privilegiando por lo menos a nivel de enunciados la perspectiva latinoamericana y vecinal.⁵

En los distintos gobiernos concertacionistas se ha enfatizado la prioridad latinoamericana y sobretodo la importancia que se le asigna a la vinculación con los países vecinos. Las relaciones con Argentina, Bolivia y Perú son centrales para la conducción de la política exterior.

En el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se expresa que “la dimensión vecinal de nuestra política exterior tendrá una especificidad, dinamismo y significado estratégico prioritario. Promoveremos con especial énfasis la cooperación en áreas estratégicas, como son la promoción de la democracia, la integración comercial, la promoción de la transparencia y probidad, y la lucha contra el narcotráfico”.⁶

Un tercer elemento es la disuasión. Chile no ha mostrado un afán expansionista, ni un deseo de actuar a través de la fuerza en el ámbito de la política exterior. Su acción responde a una lógica disuasiva-defensiva, no obstante como señala Francisco Rojas Aravena “quienes pretendan desestabilizar al país o usar la fuerza para alcanzar sus objetivos, afectando los intereses nacionales, encontrarán una sólida respuesta del país”.⁷

Esta opción de Chile a nivel internacional, se relaciona con dos principios planteados por los distintos autores, la no intervención y cooperación internacional y el predominio de la negociación.

Un cuarto principio es el de la autonomía chilena a nivel internacional. A pesar de identificarse como una nación americana, el país mantiene su autonomía para relacionarse con distintas regiones.

Un quinto elemento, es la centralidad del presidencialismo en la definición de políticas. El principal conductor del accionar de Chile

es el Presidente, quién es asesorado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por último, un factor esencial en la política exterior chilena es su relación con las potencias. Con Estados Unidos a lo largo de la historia se ha tenido momentos de tensión-distensión, mientras históricamente se ha evidenciado un deseo por aproximarse a Europa.

Al mantenerse como eje transversal el apego a estos principios en la conducción de la política exterior chilena, lo que ha variado son los objetivos específicos planteados por cada gobierno. Así, el gobierno del presidente Patricio Aylwin buscó reinsertar a Chile en el escenario regional e internacional, el presidente Eduardo Frei se propuso profundizar la reinserción económica y política de Chile. Esto se expresó en la suscripción de una serie de acuerdos de complementación económica y de libre comercio con países de la región y de otras regiones. Durante su gestión se suscribieron el TLC con Canadá (5/12/1996), el TLC con México (7/4/1998) y el Acuerdo de Complementación Económica con MERCOSUR (25/6/1996).

Por su parte, Ricardo Lagos se propuso dar continuidad a la política desarrollada por sus predecesores —de hecho durante su gestión se suscribió el ansiado TLC con Estados Unidos, pero demostró más ambición por posicionar a Chile como un actor estratégico a nivel regional y en los foros internacionales, como quedó demostrado con la actuación desarrollada en el Consejo de Seguridad durante la invasión de Estados Unidos a Irak.

Por último, la presidenta Michelle Bachelet se ha propuesto profundizar en la vinculación con la región, para desmitificar la imagen de Chile como un país con escasa identidad latinoamericana.

La política exterior de Argentina

El análisis de la política exterior desarrollada por Argentina desde la década de los noventa demuestra menor continuidad que en el caso chileno. De hecho la administración del presidente Carlos Saúl Menem, que inicia este período- después de una gestión poco exitosa

del presidente Raúl Alfonsín— se aleja notoriamente de algunos de los principios tradicionales de la gestión exterior argentina. Con la finalidad de reinsertarse efectivamente en el escenario internacional y mejorar la imagen externa de Argentina, el mandatario peronista optó por priorizar la política económica, para así obtener la aprobación de los organismos financieros internacionales y de los países que observaban con preocupación la inestabilidad argentina. Como señala Myriam Colacrai “Desde su gobierno se asumió el escenario de un mundo unipolar como eje estructurante de la dimensión estratégico-militar y los presupuestos del consenso de Washington en el diseño de la nueva economía política argentina”.⁸⁹

La postura adoptada por Menem, que se definió como de “realismo periférico”, significó —de acuerdo con Carlos Escudé— un cambio drástico en el perfil de la política exterior argentina. Según el académico trasandino “El Estado argentino se alineó explícitamente con Occidente, abandonó el Movimiento de países No Alineados y cambió por completo el perfil de sus votos en los foros internacionales, adoptando una política claramente pro occidental... Además, se plegó a algunas políticas norteamericanas de seguridad y alcanzó la primera inserción exitosa del país en asuntos militares mundiales al intervenir en la Guerra del Golfo, en Haití y en varias misiones de mantenimiento de la paz auspiciadas por Naciones Unidas”¹⁰.

Este realismo periférico se sustentó en tres nociones fundamentales: Primero, propiciando el desarrollo económico para cumplir con la principal función de la política exterior en una democracia liberal, que es servir a los ciudadanos nacionales.

Segundo, considerando que el desarrollo económico es la definición misma del interés nacional, sobretodo en el caso de un país en vías de desarrollo como Argentina que no enfrenta amenazas externas creíbles.

Tercero, que Estados Unidos constituye la limitación externa individual más importante para la política exterior de los países latinoamericanos y por consiguiente el mayor interés de un país como Argentina es tener buenas relaciones con esta nación¹¹. Este último punto es seguramente una de las principales diferencias de la política desarrolladas por Menem respecto a la que aplicaron sus predecesores. La

denominada “relación carnal”¹² que estableció el mandatario peronista con el gobierno estadounidense rompe con un elemento permanente en la política exterior argentina, la relación distante y dificultosa con Estados Unidos.

El gobierno del presidente De la Rúa, a pesar de plantearse desde sus inicios como el promotor de cambios generales en la política exterior y esgrimir críticas respecto a la cercanía de la administración Menemista con Estados Unidos, mantuvo cierta continuidad; aunque con un perfil menor. No se continuó en la línea de la relación carnal, pero sí se buscó permanentemente el apoyo estadounidense para las políticas de ajuste económico que se realizaron y esto repercutió, por ejemplo, en que el gobierno argentino suscribiera declaraciones contrarias a Cuba en Naciones Unidas y fuera proclive a negociar el ALCA. Algo que en su momento le generó algunas discrepancias con Brasil, su principal socio del MERCOSUR.

El gobierno de la alianza planteó como “intereses primordiales” del país: La integración política y económica sudamericana como un objetivo central; el afianzamiento de la paz y la seguridad internacional y la democratización del sistema internacional¹³. Declaraciones que en la práctica son entendidas como una opción por la profundización del MERCOSUR —que estaba siendo fuertemente cuestionado en ese período a raíz de la debilidad de sus economías y la decisión de Chile de no incorporarse como miembro pleno a este acuerdo— y por mantener la cercanía con Estados Unidos, pero no a los niveles alcanzados por Menem.

A raíz de la profunda crisis interna que finalmente generaría su salida del poder, De la Rúa no logró avanzar en los objetivos propuestos en su política exterior, ni tampoco generar un cambio mayor, una ruta distinta a la desarrollada por el gobierno de Menem. Es su sucesor, Néstor Kirchner, peronista, quien termina con la continuidad que había tenido la gestión internacional argentina desde la década los noventa. En su discurso de asunción ya este mandatario dio luces respecto a cuál sería su estrategia hacia el exterior, cuando planteó la necesidad de “pensar el mundo en argentino”¹⁴. Esto implicó por un lado alejarse en lo interno y lo externo del neoliberalismo¹⁵, terminar con la adscripción automática con Estados Unidos y la opción por jugar un rol más destacado en América Latina.

Kirchner desde el inicio de su gestión optó por desarrollar una política exterior que le generara apoyo en la opinión pública nacional y cierto nivel de consenso y le permitiera incrementar su aprobación popular, que en el momento de acceder al poder alcanzaba sólo al 25%.

Como señala el analista de Nueva Mayoría, Rosendo Fraga para comprender a Argentina (en la actualidad), hay que tener presente que en la política interna Kirchner se ha caracterizado por usar el conflicto para construir poder. La cuestión es que este estilo o estrategia también ha sido trasladado a las relaciones exteriores, como sucedió con Bush en la Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Mar del Plata, o en los problemas con Uruguay con las papeleras¹⁶.

En síntesis la actual política exterior argentina demuestra la opción del gobierno de Kirchner por diferenciarse de sus antecesores, marcando nuevas alianzas y nuevas rutas ideológicas —que se expresan por ejemplo en volver al espacio de los no alineados— que Menem había abandonado —y por priorizar la política interna, por sobre cualquier iniciativa exterior.

La falta de continuidad en la política exterior argentina, la inexistencia de principios transversales que guíen su accionar en los últimos años, es fuente de desconfianzas. Desde la perspectiva chilena, como expresa Claudio Fuentes¹⁷, una de las principales críticas a la política exterior trasandina que surge de actores nacionales es su falta de continuidad y “oportunismo político”. La situación más paradigmática con la que se ilustra este argumento fue la actitud argentina en relación al desconocimiento del fallo arbitral sobre el Canal Beagle en 1978 que declaró “insanablemente nulo”. Ello, por ejemplo, lo demuestra también el radical cambio de orientación en la política exterior con la llegada de Menem al poder.

Relaciones argentino chilena desde la década de los noventa

Para abordar el desarrollo de las relaciones bilaterales durante estos últimos diecisiete años, emplearemos como referente conceptual la noción de transformación de conflictos de John Lederach¹⁸, que entiende el

conflicto como una relación de intereses y necesidades competitivas entre dos o más partes, que puede tener decursos negativos o positivos. En esencia, las relaciones entre Argentina y Chile están determinadas por el conflicto, pues al ser países fronterizos existen innumerables fuentes de potenciales discrepancias. Esto se ha expresado en que a través de la historia han existido una serie de divergencias fronterizas y comerciales y estas han tomado decursos positivos o negativos, dependiendo —entre otros motivos— de la voluntad política y la gestión de los propios gobernantes.

Hace casi tres décadas Argentina y Chile estuvieron a sólo minutos de que se desatara un conflicto armado, cuando en ambos países gobernaban los militares... “Las relaciones argentino-chilenas en épocas de los gobiernos militares tuvieron un fuerte tono confrontativo, lo cual condujo, en gran medida, al diseño y actualización de doctrinas geopolíticas que siempre vieron al “vecino” como un gran adversario dispuesto a ganar en un juego de suma cero. Esas divergencias territoriales y la imagen estatal creada hacían que el “componente territorial” fuese exacerbado de uno y otro lado según diferentes momentos históricos¹⁹.

El año 1984, cuándo ya en Argentina existía un gobierno democrático —el de Raúl Alfonsín— y en Chile aún estaba en el poder el general Augusto Pinochet, gracias a la mediación del Papa, se suscribió un Tratado de Paz y Amistad que finalizaba la disputa generada en el Canal del Beagle y se establecieron las bases para un proceso de acercamiento mayor entre ambos países, que se comienza a desarrollar con mayor intensidad durante la década de los noventa, cuando Argentina y Chile compartían una serie de nociones fundamentales, entre estas la democracia como forma de gobierno y la prioridad de reinsertarse en el escenario regional e internacional.

En este marco se comienza a evidenciar la influencia de dos factores que serán decisivos en el desarrollo futuro de los vínculos entre los dos países: La voluntad política y la diplomacia presidencial, entendida esta como la capacidad y la iniciativa de los gobernantes para generar contactos y negociaciones directas para alcanzar objetivos comunes; pues en gran medida los logros obtenidos en esta etapa responden a acciones directas de los mandatarios tanto de Chile como de Argentina. Es así como a partir de señales inequívocas de ambos gobiernos,

en 1991 —durante los mandatos de Menem y Aylwin— se suscribe una Declaración Conjunta sobre Límites que soluciona 22 de los 24 puntos en litigio. Entre otros acuerdos además se firmó un Acuerdo de Complementación Económica (que incluía cuatro protocolos sobre normas que regulan la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre la cuenca neuquina y la República de Chile; Reglamento sobre tránsito y sanidad vegetal; cooperación minera para la exploración y explotación conjunta en zonas fronterizas; y desregulación del transporte terrestre, marítimo y aéreo); un protocolo específico adicional sobre recursos hídricos compartidos y un convenio sobre garantía de inversiones recíprocas y eliminación de la doble tributación.

La suscripción de estos acuerdos sin duda marcó un antes y un después en la relación entre ambos países. Subsistían dos temas pendientes, la cuestión de Laguna del Desierto que se decidió someter a arbitraje y el caso de Campos de Hielo, que sería sometido a aprobación por los respectivos Parlamentos para concluir en un Tratado. Estos dos casos estuvieron finalmente resueltos, no sin dificultades, en 1999 y de esa manera se abandonó la lógica de la posibilidad de un conflicto por divergencias respecto a las fronteras. Asimismo, a la par que se trabajaba en la resolución de los temas territoriales, ambos países fueron desarrollando durante los 90 una relación cada vez más densa, con saltos cualitativos en las más distintas áreas. En esta línea se crearon una serie de instancias bilaterales a nivel de los gobiernos, los distintos ministerios y los parlamentos y se aprovechó también la asociación de Chile al MERCOSUR, ocurrida en 1996, para concordar políticas y generar nuevas iniciativas de acercamiento que permiten evidenciar un salto cualitativo desde la lógica del conflicto a la de la cooperación.

Dentro de este mejoramiento de las relaciones bilaterales, hay una serie de instancias importantes de destacar en el marco de este trabajo:

- El desarrollo de encuentros permanentes entre los Cancilleres y los Ministros de Defensa de ambos países (mecanismo 2 +2).
- El hecho que Argentina se haya convertido en el principal destino de los capitales chilenos.

Inversiones de Chile en Argentina. 1990-2006
Estructura sectorial (U\$S millones)

Sector	U\$S mill.	%	Empleo generado directo
Industrias Manufactureras	5.526	38	11.657
Servicios	4.539	31	32.031
• Comercio	2.050		
• Construcción	339		
• Transporte y Comunicaciones	660		
• Informática	1.133		
• Inmobiliario	356		
Energía	3.647	25	1.365
Financiero	927	6	521
Minería	14	0	
Agricultura	8	0	50
Otros	18	0	
Total Inversiones chilenas en Argentina	14.680	100	45.624
Participación sobre inversiones totales de Chile y el mundo		38	

Fuente: DIRECON Depto. de Inversiones en el Exterior y Oficina Comercial de ProChile en Argentina.

- Desde la perspectiva de la seguridad, el desarrollo de Medidas de Confianza Mutua de tercera generación entre Argentina y Chile. Ambos países han realizado un proceso de homologación de gastos en defensa, al amparo de la CEPAL y hoy por ejemplo cuentan con una fuerza combinada conjunta para actuar en actividades de fortalecimiento de la paz. Además se ha generado un Comité Permanente de Seguridad con reuniones periódicas.
- Por último, y fundamental para este artículo, la suscripción de un Protocolo Gasífero en 1991, que fue modificado en 1995 y que permite el envío a Chile de gas natural desde Argentina en condiciones favorables, a través de un gasoducto binacional y garantizando el principio de no discriminación.

En el momento de suscribirse este acuerdo no surgieron mayores voces disonantes. Fueron pocos los que hicieron ver los riesgos que generaba un acuerdo de este tipo, específicamente desde la perspectiva de la seguridad. Es así como el Vicealmirante Alfredo Gallegos V. y el

Contralmirante Jaime Donoso D.²⁰ en su artículo Energía y Seguridad Nacional hacían presente los riesgos de una excesiva dependencia energética de Argentina, afirmando que “Políticamente, la dependencia energética del exterior sólo adquiere relevancia cuando ésta concentra en un sólo país proveedor, la que se agudiza cuando no existen fuentes alternativas al interior del país afectado. Esta es la situación que se creará con el suministro argentino ante la imposibilidad de generar la oferta de energía con medios propios o de terceros, lo que implica introducir una nueva fuente de incertidumbre en nuestras relaciones con el país del este.”²¹

A fines de la década de los noventa el escenario bilateral era más que positivo, se había logrado superar la principal causa de controversias entre ambos países —la vecinal— y dentro de la lógica de Lederach se habían manejado los conflictos de manera positiva y las posibles causas de controversias se habían trasladado a otros sectores, específicamente a la posibilidad de que el desarrollo de una integración cada vez más profunda en el ámbito económico y energético, deviniera en el desarrollo de algún tipo de fricción.

La crisis del gas y sus repercusiones en la relación bilateral

Es así como siete años después los hechos dieron la razón a Gallegos y Donoso. Aunque estos argumentaban que el principal riesgo provenía de un posible acto terrorista contra el gasoducto, en la práctica la causa del surgimiento de la denominada “crisis del gas” fue una decisión del gobierno del presidente Kirchner. Este, fiel a la postura asumida desde el inicio de su mandato y amparado en la legislación de su país, decidió restringir el envío de gas a Chile y privilegiar el mercado interno.

El 2004, las reservas probadas de gas argentino estaban un 35% por debajo de sus niveles de 2000 y para garantizar el suministro interno, el gobierno argentino cortó las exportaciones a Chile, el destino tradicional de los excedentes argentinos.

Las repercusiones de esta medida fueron inmediatas en Chile, que es el país latinoamericano con una mayor dependencia de las importa-

ciones. Importa dos tercios de su consumo energético, y ha dependido excesivamente del gas argentino que hace muy poco proporcionaba la energía para el 25% de su electricidad (y más de la mitad en las zonas del norte). Esta nación tiene sólo 28.000 millones de metros cúbicos (mc) de reservas de gas, mientras su demanda proyectada hasta 2025 será de 196.000 millones de mc.²²

El origen del problema argentino, se encuentra en la crisis económica que afectó a ese país el 2002.

Cuando el peso se devaluó, el gobierno convirtió las tarifas de gas a esta moneda y las congeló. El precio del gas cayó ostensiblemente y al recuperarse la economía, paralelamente aumentó la demanda energética. Sin embargo, a raíz de los bajos precios, no se habían realizado nuevas inversiones y no existía la infraestructura adecuada para hacer frente a esta creciente demanda. Entonces, amparándose en la ley 24.076 de privatización de Gas de Estado —suscrita durante la gestión Menem que, entre otras cosas, prohíbe la exportación de gas natural mientras el mercado interno se encuentre insatisfecho, se han producido sucesivos recortes y aumentos de precios del gas exportado a Chile.

No existen señales de que se produzcan variaciones que favorezcan a Chile, al contrario en su política de seguridad energética²³, la Comisión Nacional de Energía de Chile reconoce que existe un alto grado de dependencia de las fuentes de energía extranjeras. “Chile importa el 72% de la energía que consume en la forma de petróleo, gas y carbón. Esta dependencia pone al país en una situación de vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios internacionales y/o interrupciones en el suministro”.

Sin embargo, más allá de las repercusiones en el suministro chileno, es interés de este trabajo analizar los costos de esta situación en la vinculación bilateral y en los logros alcanzados en el proceso de mejoramiento cualitativo de la relación entre Argentina y Chile, desarrollada a partir de la década de los noventa. Para analizar los costos de esta crisis es necesario considerar tres factores: El contexto latinoamericano, la reacción y los argumentos dados por las autoridades argentinas y chilenas y la relación establecida con terceros países para la solución de este impasse.

Contexto latinoamericano

En América Latina los recursos energéticos, entre ellos el gas, son un factor vital para una región que produce más del 12% de la producción mundial de gas. Si continúa con los actuales niveles de crecimiento la agencia Internacional para la Energía estima que América Latina necesitará 1,3 billones de dólares en nuevas inversiones en el sector energético antes de 2030 para afrontar el incremento de la demanda. Esta inversión tendrá que abarcar no sólo la exploración y el desarrollo sino también la construcción, por un lado, de gasoductos y terminales para el gas licuado y, por otro, de nuevas centrales eléctricas y redes de distribución.²⁴

No obstante, existen una serie de dificultades para concretar una estrategia que permita cumplir con esta potencial demanda y estas se refieren fundamentalmente a la fragmentación política y a la persistencia de conflictos históricos entre algunos países de la región.

Ya el presidente Hugo Chávez en su discurso en el Fuerte Tiuna lo dijo: “se han venido definiendo dos ejes contrapuestos... uno es Caracas, Brasilia, Buenos Aires... el imperio va a tratar de debilitarlo... existe el otro eje, Bogotá (Uribe), Quito (Lucio Gutiérrez), Lima (Toledo), La Paz (Mesa), Santiago de Chile (Lagos), ese eje está dominado por el Pentágono...”.²⁵ Aunque la composición de los distintos bloques identificados por Chávez han variado de composición con la llegada de Evo Morales y Rafael Correa al poder en Bolivia y Ecuador respectivamente, lo cierto es que subsiste una significativa división ideológica en América Latina, con diferencias que se expresan tanto en la relación con Estados Unidos, la cercanía o el rechazo al modelo neoliberal y la relación entre el Estado y los privados.

Esta diferenciación se hace más expresa al hacer referencia al gas. Los principales productores de este recurso son Venezuela, Bolivia y Perú y el resto de los países de la región —son en distintos niveles— dependientes de la importación de gas para su desarrollo. Este es el caso de Chile, país que llegó en algún momento a depender en un 77% de su producción energética del gas natural argentino y de la misma Argentina que después de ser un país exportador, a raíz de deficiencias en la inversión en infraestructura y en la política de fijación de precios, a mediano o largo plazo podría constituirse en un importador neto de gas.

Los principales países productores han actuado de distinta manera frente a la posesión de un recurso que ha adquirido importancia geopolítica en la región y que es fundamental para garantizar la seguridad energética de ésta. Perú tiene menor capacidad de acción, porque a pesar de haber sido uno de los principales promotores de un anillo energético que uniera el Cono Sur, sus actuales reservas le permiten básicamente responder a la demanda interna y surtir a los mercados de México y el sur de Estados Unidos. Venezuela ha buscado utilizar este recurso para reforzar su plan de integración y de propagación de los ideales bolivarianos, promoviendo incluso la construcción de un gran gasoducto hacia al sur, un proyecto que por su alto costo tiene escasa posibilidad de fructificar.

El caso de Bolivia es especialmente importante para la región. El enorme potencial gasífero descubierto en los últimos años en este país, sin duda captó la atención de los otros países latinoamericanos y especialmente de sus vecinos. La ubicación de Bolivia en la región —en el corazón del Cono Sur— hizo que se plantearan una serie de teorías respecto a la posibilidad de que junto con el desarrollo del proyecto de interconexión e integración IIRSA, se desarrollaran planes para unir energéticamente a la región y que Bolivia se constituyera en el pulmón gasífero del Cono Sur.²⁶

Sin embargo, estas propuestas se vieron limitadas por la decisión del gobierno y el pueblo boliviano de utilizar el gas como instrumento para acceder al desarrollo y terminar con su mediterraneidad, negociando con Chile gas por mar. De hecho el ex presidente Jorge Quiroga planteó en su momento que el gas podía constituirse en el mejor Canciller para Bolivia. Esta política fue continuada por Gonzalo Sánchez de Losada, quién debió dejar el poder en medio de protestas populares en octubre de 2003, en las que una de las principales demandas era que no se exportara gas a México y Estados Unidos por puertos chilenos.

Su sucesor, Carlos Mesa, logró en un plebiscito que el pueblo lo autorizara a utilizar el gas como un instrumento de negociación, pero no tuvo mayores avances en esta materia por el tensionamiento que experimentó la relación con Chile durante su período.

Al llegar Evo Morales al poder, era claro que en Bolivia no existía consenso respecto a qué realizar con el gas, pero habían dos posturas

claras: No se quería que este recurso se mantuviera en manos de las transnacionales —eso en gran medida explica la política de nacionalización desarrollada por el actual mandatario boliviano— y no se quería que se exportara a través de puertos chilenos. Estas limitaciones internas han impedido que Bolivia explote, hasta el momento, su potencial gasífero.

En síntesis, el actual contexto latinoamericano —de fragmentación política— y las tensiones internas de algunos de los países andinos, principales productores de gas en la región, han impedido que se desarrolle una efectiva política de interrelación energética entre los países productores y los países dependientes de este recurso en América Latina.

Reacciones de Argentina y Chile frente a la crisis del gas y la búsqueda de solución a través de terceros

Al momento de producirse los recortes en el envío de gas por parte de Argentina, las reacciones de los dos gobiernos hacen referencia a dos elementos sustantivos, el alcance y la característica esencial del acuerdo suscrito. Mientras el gobierno de Kirchner argumentó inicialmente que el protocolo gasífero no se había ratificado, por lo que no existía tal compromiso con Chile y después negó que fuera un acuerdo entre Estados, sino un contrato entre privados y adjudicó toda responsabilidad a la administración de Menem; Chile se amparó en su tradición legalista y señaló que Argentina estaba violando un acuerdo entre Estados.

Desde el momento que la esencia de la vinculación que Argentina y Chile habían desarrollado a través del gas estaba en duda (si resguardaban el contrato suscrito entre privados o ambos Estados eran quienes suscribían el acuerdo), existían pocas posibilidades de avanzar en la solución del problema. Además porque las reacciones de ambos gobiernos y el desarrollo de los hechos después del primer recorte, demostraban que dos factores presentes en el avance bilateral de los noventa, ya no existían. La confianza y la voluntad política y la sintonía entre los principales interlocutores políticos, que había permitido que la diplomacia presidencial tuviera un rol central en el mejoramiento cualitativo de la relación argentino-chilena durante la década pasada.²⁷

Durante la gestión del presidente Lagos resolver esta situación y esto en gran medida se justificó con la escasa afinidad alcanzada por los mandatarios argentino y chileno. Así, se cifraron altas expectativas en la llegada de Michelle Bachelet al poder, por la cercanía que demostró con los Kirchner durante su campaña a la presidencia y por la prioridad que ésta dio a la profundización de la identidad latinoamericana.

No obstante, las dificultades se mantuvieron e incluso se incrementaron y se evidenció el real origen del problema, el protocolo gasífero había sido suscrito sobre un potencial inexistente. Los errores cometidos por Argentina en el sector energético, a mediano plazo convertirían a este país en un importador neto de gas y en ningún caso podría responder a la demanda real de Chile.

Frente a esta realidad, la reacción fue negociar con Bolivia el aumento del gas que ese país le exportación y la fijación de nuevos precios. El país antiplánico accedió a las peticiones argentinas, aunque incrementó los precios, pero puso la condición de que ni una molécula de gas boliviano fuera enviada a territorio chileno. Argentina, por otra parte estableció conversaciones con Venezuela —país con el que existe cierta cercanía— para garantizar su provisión de recursos energéticos.

La situación para Chile ha sido bastante más complicada. Frente a las dificultades de acceder al gas de sus países vecinos —por las situaciones antes mencionadas, indirectamente ha sido beneficiado, por el momento, por el precio fijado por Bolivia y Argentina; pero la demanda interna es creciente y ha debido desarrollar una estrategia de diversificación de su matriz energética. Las opciones de importar gas desde otros países de la región, como Venezuela, son bastante limitadas. Las relaciones entre el régimen de Chávez y la coalición gobernante chilena no han sido fáciles.²⁸ Así las alternativas chilenas se restringen a buscar fuentes alternativas de energía y a explorar opciones de importación de gas por vía marítima para efectuar el proceso de licuefacción en territorio chileno.

Conclusiones

Los recortes del gas enviado por Argentina a Chile efectivamente han afectado a la relación bilateral, pues han minado los niveles de confianza y la imagen de Argentina como socio confiable en Chile. No

obstante, la relación ya venía experimentando un desgaste, los gobernantes chilenos no tenían un interlocutor con la misma sintonía y con similar voluntad política. Esto afectó directamente el rol central de la diplomacia presidencial como generadora de cambios y soluciones, que tanta importancia tuvo en la década de los noventa.

Además en la práctica se comprobó que el protocolo de 1995, más allá de los argumentos de los dos países respecto a las características y el alcance de éste, no tenía asidero en la realidad del escenario energético argentino. Era imposible que con la política desarrollada en esta área, este país respondiera adecuadamente a la demanda chilena e incluso a su propia demanda interna.

No obstante, la falta de transparencia y claridad sobre tema repercutió en que se generaran expectativas sobredimensionadas y que los costos de la crisis en la relación bilateral fueran altos. No sólo respecto de la imagen de Argentina en Chile, sino también desde la perspectiva de la imagen de la propia capacidad de las autoridades chilenas para suscribir acuerdos con socios confiables y cosechar los frutos del tránsito del conflicto a la cooperación en la relación bilateral. Aunque en otras áreas, como la defensa, se siga manteniendo el diálogo y el nivel de avance a través de desarrollo de Medidas de Confianza Mutua y el Comité Permanente de Seguridad.

Desde la perspectiva de Lederach efectivamente la relación entre Argentina y Chile está actualmente —como a lo largo de la historia común— signada por el conflicto, por una relación de intereses y necesidades competitivas. No obstante, en el caso específicamente de la crisis del gas, éstas no han tenido un decurso positivo.

Por último, es importante considerar en el desarrollo de la crisis del gas y específicamente en la generación de posibles soluciones, el rol que pueden jugar terceros países. Esto es esencial de considerar en una región políticamente fragmentada como América Latina, en la que aún persisten divergencias históricas, como las existentes entre Chile y sus vecinos del norte; que en la práctica han limitado la posibilidad de que este país obtenga en sus vecinos una solución para su dependencia energética de Argentina.

Análisis bibliográfico

La bibliografía que se analizó para el desarrollo de este proyecto se dividió en tres áreas específicas: Política exterior de Argentina y Chile —para identificar principios fundamentales de la gestión exterior de cada país, las relaciones entre Chile y Argentina y tercero, el escenario energético latinoamericano y la repercusión de la crisis del gas en Argentina y Chile.

Desde la perspectiva de la política exterior chilena el objetivo era identificar continuidades y la gestión desarrollada por los gobiernos de la Concertación para la democracia, especialmente en su vinculación con el entorno regional y con los vecinos.

Respecto a los objetivos permanentes de la política exterior, podemos evidenciar que los distintos autores señalan que existe una continuidad en su aplicación. Walter Sánchez, por ejemplo, en su artículo “Las tendencias sobresalientes en la política exterior chilena”, en Sánchez, Walter y Teresa Pereira, *150 años de política exterior chilena*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Editorial Universitaria, 1977 rescata cuatro conceptos centrales que reflejan una continuidad en la política desarrollada por los distintos gobiernos chilenos:

- 1) Americanismo: Cuyas representaciones son tanto la política de integración, como el desarrollo de instancias de defensa común.
- 2) Nacionalismo político: Concepto que reafirma las capacidades autónomas del Estado de dirigir su destino sobre la base de la aplicación del realismo.
- 3) Legalismo y búsqueda de un sistema internacional democrático. Dentro de caracterización, se consideran principios como la igualdad jurídica, la no intervención, un sistema internacional no discriminatorio y la independencia.
- 4) Alineamiento y autonomía de Chile en la guerra y en la distensión. Esto implica la pertenencia al americanismo, pero rescatando los espacios de autonomía, a partir de principios como la universalidad de las relaciones diplomáticas y el pluralismo ideológico.

Otros autores como Gustavo Lagos, Heraldo Muñoz, Carlos Portales y Augusto Varas, en su artículo “Democracia y política exterior de Chile”, en Muñoz, Heraldo (Editor), *Chile: Política exterior para la democracia*. Pehuén Editores, Santiago, 1989, identifican como principios permanentes en la política exterior chilena, a conceptos como:

- 1) La estabilidad institucional fundada en el Estado de Derecho.
- 2) La negociación
- 3) La existencia de un cuerpo de profesionales y funcionarios calificados
- 4) La capacidad para adaptarse a los cambios internacionales. Es decir a la aplicación de un estilo pragmático- realista en el accionar internacional.

En este trabajo, que se publicó sólo unos meses antes de que asumiera el primer gobierno de la Concertación tiene doble significado. Por un lado plantea cuáles son los lineamientos que han guiado y deben guiar la política exterior en democracia, en contraposición a la gestión desarrollada por el gobierno militar.

Ya posteriormente, después de casi una década del retorno a la democracia en Chile, José Miguel Insulza, en su texto *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Editorial Los Andes, marzo de 1998, escrito cuando ejercía como Ministro de Relaciones Exteriores de Eduardo Frei Ruiz Tagle, expresa cuál han sido en la práctica los principios que han guiado la política exterior chilena. En este libro el entonces Canciller refuerza cinco principios básicos. Primero, la universalidad, como el mantener relaciones diplomáticas con todos los países del mundo, la plena libertad de intercambio con todas las naciones y la participación en la organizaciones internacionales; segundo, la no intervención y la cooperación internacional, como la forma de garantizar que las relaciones entre naciones se desarrollen en pie de igualdad y con respeto mutuo, resguardando la autonomía de las naciones independientes.

Tercero, la responsabilidad internacional, entendiendo que en el terreno internacional no sólo existen oportunidades, sino que también se deben asumir responsabilidades.

Cuarto, el respeto al derecho internacional y la solución pacífica de las controversias. Como forma de evitar la supremacía de la fuerza en las relaciones internacionales.

Quinto, el regionalismo abierto, pero teniendo como base la pertenencia a América Latina, región con la que existen elementos culturales e intereses compartidos.

Esta publicación asume una mirada más contemporánea, asumiendo los cambios ocurridos tanto los escenarios internacional y regional, como la nueva realidad nacional; reforzando nociones que han sido vitales en la gestión de la política exterior durante los noventa: Regionalismo abierto y prioridad latinoamericana y vecinal.

Efectivamente al analizar las propuestas de los distintos autores, se evidencia la continuidad de ciertos principios fundamentales, como constata Francisco Rojas Aravena en su artículo “Chile: Cambio político e inserción internacional 1964-2000” en Milet, Paz (Compiladora), *Estabilidad crisis y organización de la política. Lecciones de medio siglo de historia chilena*. FLACSO-Chile, Santiago, 2001.

Uno de los elementos permanentes en la política exterior chilena es la opción legalista, de plantear la intangibilidad de los tratados. Una postura que según Manfred Wilhelmy, en su artículo “Continuidad y cambio en la política exterior chilena”, *Serie de Publicaciones Especiales*. Número 51, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1981, respondería al interés de Chile por alcanzar estabilidad en su relación con los países vecinos y garantizar el statu quo. Una opción prioritaria ahora como en el período que se escribió este artículo, sólo tres años después de que Chile experimentara serias divergencias con sus vecinos.

Un segundo principio es el de universalidad, muy relacionado con la idea de regionalismo abierto y la opción de Chile por relacionarse con distintas regiones y países, aunque en la práctica privilegiando —como lo establecen los programas de los distintos gobiernos de la Concertación— América y específicamente a los países vecinos. Esta idea se encuentra en artículos como los de Alberto Van Klaveren “Inserción Internacional de Chile” en Toloza, Cristian y Eugenio Lahera (Editores), *Chile en los noventa*, Dolmen, Presidencia de la República,

1998, y en el de Hugo Fazio, *Transición democrática y política exterior en Chile*, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1995.

Un tercer elemento es la disuasión. La acción de Chile a nivel internacional responde a una lógica disuasiva-defensiva, como queda expresado en los Libros Blancos de la Defensa generados por el gobierno de Chile.

Un cuarto principio es el de la autonomía chilena a nivel internacional. A pesar de identificarse como una nación americana, el país mantiene su autonomía para relacionarse con distintas regiones.

Un quinto elemento, es la centralidad del presidencialismo en la definición de políticas. El principal conductor del accionar de Chile es el presidente, quien es asesorado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta característica se evidencia con más fuerza en determinados gobiernos chilenos y fue planteada reiteradamente por ejemplo durante la gestión del presidente Ricardo Lagos. Este punto, al igual que un análisis de los principios fundamentales de la política exterior chilena se encuentra en el artículo de Paz Milet y David Alvarez Veloso “La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional en democracia”, en Paz Milet (Editora), *Más Voces para la democracia: Los desafíos de la sociedad civil*, Más Voces, 2004.

Por último, un factor esencial en la política exterior chilena es su relación con las potencias. Con Estados Unidos a lo largo de la historia se ha tenido momentos de tensión-distensión, mientras históricamente se ha evidenciado un deseo por aproximarse a Europa. Al respecto existe una amplia bibliografía, cabe destacarse el trabajo de José Morandé Lavín, “La agenda interamericana en los noventa: Transformaciones y desafíos”, en Alberto van Klaveren, Editor, *América Latina en el mundo*, Editorial Los Andes 1997.

En este marco de análisis de la política exterior chilena, cabe destacar —por su profundidad y aporte al estudio de esta materia— el artículo que publicaron en la revista *Confines* año/vol 1, número 002 del 2005 Myriam Colacrai y María Elena Lorenzini, quienes bajo el título “La política exterior de Chile ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias”, exploran los rasgos

identitarios y las denominadas fuerzas profundas que contribuyen a modelar la política exterior de Chile.

Respecto a la política exterior desarrollada por los gobiernos de la Concertación existe una extensa bibliografía, que hace referencia a tres áreas fundamentales, la estrategia de reinserción desarrollada por Chile, sus iniciativas desde la perspectiva de la integración —política y comercial— y las relaciones con los países vecinos.

En relación con la estrategia de reinserción chilena, hay dos perspectivas evidenciables en los trabajos analizados, una que se puede denominar como propositiva y que responde a artículos generados antes de la llegada de la Concertación al poder y que hacían referencia a cuál debía ser la opción chilena en el ámbito de la política exterior. En este línea se destacan el ya nombrado libro de Heraldo Muñoz (editor) (1989). *Chile: Política exterior para la democracia*, Pehuén, y de Jorge Heine (comp) (1990). “Chile, ¿Timidez o pragmatismo?”, *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*, Nueva Sociedad.

La segunda línea de trabajo se ha dedicado más bien a constatar las principales estrategias adoptadas por los Gobiernos de la Concertación, analizando si han cumplido con los objetivos planteados y si han mostrado coherencia entre sí.

En esta perspectiva, por ejemplo se encuentra la serie Política Exterior y Relaciones Exteriores de FLACSO. Al respecto ver por ejemplo FLACSO- Chile, *Consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional: La política exterior chilena en 1992*, Serie Política Exterior y Relaciones Internacionales, 1993; FLACSO- Chile *Construyendo un nuevo perfil externo: Democracia, modernización, pluralismo; la política exterior chilena enero 1993-marzo 1994*, 1994. En estas publicaciones, además de entregar un registro de las principales noticias ocurridas durante el período abordado, se analizan las realizaciones del gobierno del presidente Aylwin y los principios que guían su accionar.

Dentro de los artículos académicos que dan cuenta de esta etapa cabe destacar los siguientes: Manfred Wilhelmy y María Teresa Infante (1993), “La política exterior chilena en los años 90: El gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones” en *Estudios Sociales, CPU, Número 75*, Boris Yopo (1991), *Cono Sur Vol. X, número 4* (julio-agosto

1991), Mariano Fernández (1993), “Nuevos énfasis en la política exterior de Chile”. *Papeles de Trabajo PEP*, número 32, diciembre 1993, Alberto Van Klaveren (1994), “Chile: la política exterior de la transición”, *América Latina Internacional*, vol. 1 número 2 (otoño-invierno 1994), Cristián Garay Vera (1996), “Política exterior chilena en los noventa: la apuesta del integracionismo”; *Material de discusión*, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile número 9, 1996, Milet, Paz (2003), “La política exterior del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle” en Muñoz, Oscar y Carolina Stefoni (Coordinadores), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, FLACSO-Chile, Editorial Universitaria. Spoerer, Sergio (2000). “La nueva agenda chilena”, *Política Exterior* Número 74, España, Joaquín Fernandois (2006), “Inserción global y malestar regional: La política exterior chilena en el ciclo democrático, 1990-2006”, revista *Estudios Internacionales* año 39, número 154 (julio-septiembre 2006) y Ignacio Walker (2006), “La política exterior chilena”, *Estudios Internacionales*, año 39, número 155 (octubre-diciembre 2006).

En general estos artículos son coincidentes en identificar tres etapas en la política exterior chilena durante los gobiernos de la Concertación: La reinserción internacional (política y económica), la profundización de ésta y de la suscripción de acuerdos comerciales y por último, una etapa de búsqueda de un mayor posicionamiento a nivel regional y multilateral —en la que no se disminuye la intensidad de la política comercial. En estas etapas han existido distintas prioridades, pero para algunos de estos autores existe consenso en que una de las áreas más débiles es la de las relaciones vecinales. Se señala que específicamente en la vinculación con los vecinos del norte, Bolivia y Perú, no se ha logrado superar la herencia histórica y estos países no evidencian en la práctica la prioridad latinoamericana y vecinal de la política exterior concertacionista.

Esta idea es reforzada por los textos que abordan específicamente la relación de Chile con sus vecinos. Al respecto por ejemplo cabe citar los artículos de Walter Sánchez (2004) “La política vecinal navega en la bruma”, Anuario de Chile 2004/2005; Iván Witker (2005), “La política exterior vecinal de Chile en los 90” en Pablo Lacoste (Compilador), *Argentina, Chile y sus vecinos*, Caviar Blue; José Rodríguez Elizondo (2006), *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*, Random

House Mondadori; Mario Artaza y Paz Milet (Editores), *Nuestros Vecinos*, RIL/IEI/2007, en que en general se define la vinculación con los vecinos como un proceso fluctuante de avances y retrocesos y que además, se desarrollaría de una forma bastante diferenciada. Mientras con Bolivia y Perú aún la relación está condicionada por la herencia histórica, por los resultados de la Guerra del Pacífico; con Argentina se han logrado avances sin precedentes y que no parecían posibles en país que a fines de los 70, cuando ambos países estuvieron al borde de un conflicto.

José Rodríguez Elizondo en su libro profundiza en la evaluación de la política vecinal del gobierno de Ricardo Lagos, argumentando que este no tuvo un resultado satisfactorio en esta perspectiva y que el momento en que ya mayores logros se evidencian en la relación con los vecinos, es a fines de la gestión de Eduardo Frei Ruiz Tagle, cuando ejercía como Ministro de Relaciones Exteriores Juan Gabriel Valdés.

Política exterior Argentina

El análisis de la bibliografía existente sobre la política exterior de Argentina nos ha permitido evidenciar que, en general no existe el nivel de continuidad de la gestión internacional chilena, sino más bien intentos permanentes por trabajar por rutas alternativas, por intentar cambios respecto al predecesor. Aunque esta sea correligionario.

Esta línea la remarcan por ejemplo Juan Carlos Moneta (2003), “Argentina: enfoques y vías alternativas en política exterior”, en Secretaría Permanente del SELA (editor), *Gobernabilidad y Desarrollo Humano en ALC*, Edición Número 67, enero-junio 2003; Carlos Escudé (1999), que ha trabajado profusamente sobre la noción de realismo periférico en su texto “Argentina y sus alianzas estratégicas” en Francisco Rojas Aravena (Editor), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad. Por su parte, Estela Romero y Miguel Agustín Torres (2004), en *La constante búsqueda de una identidad: Una mirada hacia la política exterior argentina. Desde Menem a Kirchner* IDELA, grafican cuáles han sido los principales lineamientos de estas administraciones, que en la práctica han desarrollado estrategias contrapuestas en su relación con el exterior.

Myriam Colacrai (2004), por su parte en "La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90", *Documento de Trabajo número 1, julio de 2004*, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización, Universidad del CEMA, Argentina, analiza los casos de Brasil y Chile, abordando cuáles han sido los aciertos y desaciertos en la vinculación de Argentina con estos países y cuáles son las principales diferencias en las políticas aplicadas por los distintos gobiernos trasandinos.

Relación Chile Argentina

Los artículos que han abordado la relación bilateral desde los noventa fundamentalmente han buscado entender el proceso de acercamiento y el establecimiento de una agenda densa y de amplio alcance entre estos dos países. En este sentido, en el seno de FLACSO-Chile, que ha tenido un rol sustantivo en el proceso de desarrollo de medidas de confianza mutua entre Argentina y Chile, se han generado una serie de artículos y libros, dentro de estos por ejemplo están Claudio Fuentes (1996), *Chile-Argentina: El proceso de construir confianza*, Nueva Serie FLACSO; Claudio Fuentes, Carlos Martín (1998), *La nueva agenda argentino-chilena*, FLACSO-Chile; Claudio Fuentes (1996), "Chile-Argentina: lo que falta para ser socios", *FASOC, año II, número 2*, abril-junio 1996; Francisco Rojas Aravena (1997), "Chile y Argentina: Hacia una política de complementación binacional y subregional", en FLACSO-Chile, *Chile 97: Análisis y opiniones* y también el trabajo de Francisco Rojas Aravena (1999), "Argentina and Chile: From crisis to cooperation" en Michael Krepon, Michael Newbill, Kherhid Khajis, Jehny Drezin, *Global confidence building: new tools for troubled regions*, St. Martin Press.

Una segunda parte del trabajo realizado por esta Institución está resumido en el Seminario "Chile-Argentina: Una mirada estratégica de cara al bicentenario", en que actores representativos de distintas áreas —tanto de Argentina como de Chile— analizaron desde distintas perspectivas la relación bilateral.

En la misma perspectiva, del proceso de construcción de una nueva relación bilateral, se enmarcan por ejemplo los trabajos de Abel Gallardo

(2005), "Algunas consideraciones acerca del rol de la paradiplomacia en la política vecinal chileno-argentina", *Diplomacia número 104*; Jorge Vera (2000), "Análisis perspectivo hacia las relaciones bilaterales chileno-argentinas: Argentina, aliado principal no miembro de la OTAN (MNNA) de los Estados Unidos", Material de Discusión del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Número 33 y ; Torcuato Di Tella (comp.) (1997), *Argentina-Chile: ¿Desarrollos paralelos?*, ISEN, Buenos Aires; que ocupan una línea de análisis más política.

Una mirada renovada de la relación de bilateral, desde la óptica de los actores, la entrega Randall R. Parish, Jr. (2006), "Democrats, Dictators and Cooperation: The transformation of Argentine-Chilean relations" in *Latin American Politics and Society, spring 2006:48,1*, en el que profundiza en el avance de las relaciones bilaterales y cómo los actores políticos han tenido un rol sustantivo en este proceso.

Dentro de los esfuerzos realizados los últimos años para dar cuenta de la relación argentino-chilena cabe destacar dos libros en los que participan autores de ambos países y abordan esta vinculación desde los más diversos ámbitos, estos son: Pablo Lacoste (Compilador) (2005), *Argentina, Chile y sus vecinos*, Caviar Blue, y Mario Artaza y Paz Milet (Editores) (2007), *Nuestros Vecinos*, RIL/IEI/2007. En estos se analiza la perspectiva histórica, la influencia de la diplomacia y la paradiplomacia en el estado actual de la relación y se profundiza en los temas de mayor conflictividad en la relación bilateral, como el tema gas.

Situación gasífera

Respecto a este último tema, la bibliografía analizada en el proyecto lo aborda desde dos perspectivas, la primera, el gas como factor geopolítico, que está condicionando de alguna manera la relación de poder en la región latinoamericana y, segundo, el gas como factor interviniente en los vínculos argentino-chilenos. Dentro de la primera perspectiva se encuentran por ejemplo los trabajos de Genaro Arriagada Herrera (2006), "Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de las relaciones internacionales a partir de la política venezolana", Real Instituto Elcano, *DT número 20/2006*, 19/9/2006, Paul Isbell (2006), "El gas una cuestión conflictiva en América Latina", *ARI Número*

48/2006, Real Instituto El Cano; Ricardo Andrés de Dicco (2005), El gas natural y su importancia en la Integración Energética Sudamericana, *Material AREPO20*, Buenos Aires, Agosto de 2005, Gustavo O. Lahoud (2005), "Una aproximación teórica a la soberanía energética e integración regional sudamericana", *IDICSO, documento de trabajo número 31*, marzo 2005.

En estos artículos se analiza la influencia del gas y otros recursos energéticos en el actual escenario regional, en un marco de fragmentación política y estableciendo escenarios futuros, desde la perspectiva geopolítica y comercial.

Un trabajo de gran interés en que se aborda el escenario del petróleo y el gas en las Américas desde una mirada más amplia, considerando Estados Unidos y Canadá es el libro que recientemente publicara el destacado economista Sydney Weintraub (Editor), con Annette Hester y Verónica Prado (2007), *Energy cooperation in the western hemisphere*, marzo, CSIS. En esta publicación a través de distintos estudios de caso se analizan los principales escenarios y las vinculaciones entre los distintos países, con una postura más propositiva.

La segunda línea de análisis de la bibliografía consultada se centra fundamentalmente en la crisis del gas argentino y los costos de la dependencia energética y específicamente de los recortes del envío de gas argentino, en Chile. En esta perspectiva se encuentran los trabajos de Ricardo Andrés De Dicco (2005), "Principales características de la política de seguridad energética de Chile y el plan de contingencias de la administración Lagos", *Material de Area número 14*, IDICSO, marzo de 2005, Ricardo De Dicco, Gustavo Lahoud y Federico Bernal (2006), Dossier La crisis energética argentina (publicado por Le Monde Diplomatique), *Material de Area número 31*, octubre 2006, Ricardo De Dicco (2005), "Argentina rumbo al colapso energético", *Material de Area número 23*, noviembre de 2005, Luis Sánchez Castellón, "La política energética y la crisis del gas", *revista Foro 21*, mayo 2004, Alexander Galetovic, Juan Ricardo Inostroza, Cristián Marcelo Muñoz (2004), "Gas y electricidad: Qué hacer ahora?", *revista Estudios Públicos 96*, primavera 2004; Estudios sobre energía del Instituto Libertad y Desarrollo, Jorge Rodríguez Grossi (2006), *Crisis de gas argentino y adaptación energética*, Universidad Alberto Hurtado, 4 de agosto de 2006.

En estos artículos se denotan distintas líneas de trabajo por un lado existe una discrepancia fundamental entre aquellos que señalan que los recortes de gas han producido una crisis y aquellos que niegan la existencia de tal crisis en Chile. Si se asume esta situación en Argentina.

Por otra parte, hay un sector más pesimista que dice que en las actuales condiciones la capacidad generadora de Argentina tiene como fecha de caducidad el 2015, mientras otros señalan que con una adecuada diversificación de la matriz energética y realizando las inversiones adecuadas, la situación argentina podría superarse a mediano plazo; al igual que la dependencia chilena y que no debieran verse afectados necesariamente los sectores residenciales de Chile.

Por último, mientras algunos autores centran su análisis en una visión más política, la aproximación de otros es más técnica. Lo que si se evidencia es que mayoritariamente se han escrito artículos coyunturales, que entregan una fotografía de la realidad en el momento, pero que en general no existen publicaciones de mayor alcance, que analicen este problema con una mirada de más largo plazo.

NOTAS

1. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Este artículo forma parte del Proyecto Fondecyt 1050627.
2. Algunos de estos criterios son destacados por Francisco Rojas Aravena (2001) en su artículo “Chile: Cambio político e inserción internacional 1964-2000” en Milet, Paz (Compiladora), *Estabilidad crisis y organización de la política. Lecciones de medio siglo de historia chilena*. FLACSO-Chile, Santiago.
3. Wilhelmy, Manfred (1981), *Continuidad y cambio en la política exterior chilena*, Serie de Publicaciones Especiales. Número 51, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
4. Littwin Lawrence (1987), *An integrated view of Chilean Foreign Policy*, Ann Arbor Michigan. University Microfilms Inc. Citado por

- Pilar Alamos Varas (1999), "Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile", *revista de Estudios Internacionales*, Número 126, Año XXXII, mayo- agosto 1999.
5. Al respecto ver Paz Milet, David Álvarez Veloso (2004), "La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional en democracia" en Paz Milet (Editora), *Más voces para la democracia: Los desafíos para la sociedad civil*, Más Voces.
 6. www.gobiernodechile.cl/programa_bachelet/pgm_gob_mundo.asp
 7. Ibid.
 8. Myriam Colacrai (2004), "La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90", *Documento de Trabajo número 1, julio de 2004*, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización, Universidad del CEMA, Argentina.
 9. Una posición similar respecto a la adscripción a los principios occidentales en Juan Carlos Moneta (2003), "Argentina: Enfoques y vías alternativas en política exterior", en Secretaría Permanente del SELA (editor), *Gobernabilidad y Desarrollo Humano en ALC*, Edición Número 67, enero-junio 2003. Fuente: http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/cap/N67/cap67-5.htm
 10. Carlos Escudé (1999), "Argentina y sus alianzas estratégicas" en Francisco Rojas Aravena (Editor), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad.
 11. Ibid.
 12. Término utilizado por el entonces Canciller Guido Di Tella para referirse a la relación especialmente estrecha que se desarrolló con Estados Unidos durante este período.
 13. "Discurso del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini sobre la política exterior argentina", Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 30 de mayo de 2000, citado en Raúl Bernal Meza (2002), "Política exterior argentina: De Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política?", en *Sao Paulo em Perspectiva*, 16 (1): 74-93.
 14. Discurso de Asunción del Presidente de la Nación ante la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.
 15. Al respecto ver Estela Romero y Miguel Agustín Torres (2004), *La*

constante búsqueda de una identidad: Una mirada hacia la política exterior argentina. Desde Menem a Kirchner, IDELA.

16. *La Nación*, miércoles 20 de septiembre de 2006.
17. Al respecto ver Claudio Fuentes (1996), "Chile- Argentina: Lo que falta para ser socios", en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, Número 2, abril-junio.
18. John Paul Lederach (2005), *Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures*, NY, Syracuse University Press, referencia de Gabriel Aguilera (2007) en su artículo "Sísifo revisado: Conflictos y conflictividad en Centroamérica", en Andrés Serbin (coordinador) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y El Caribe*, Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial.
19. Lacoste, Pablo (2003), *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, citado en Myriam Colacri, María Elena Lorenzini (2005), "La política exterior de Chile: Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias", *Revista Confines*, agosto-diciembre, año/vol.1, número 002, TESM, Monterrey, México.
20. *FASOC*, Año 12, Número 1, enero- marzo de 1997.
21. Pág. 45.
22. Al respecto ver Paul Isbell (2006), "El gas una cuestión conflictiva en América Latina", *ARI Número 48/2006*, Real Instituto El Cano.
23. Publicada el 1 de noviembre de 2006.
24. Paul Isbell, *ibid.*
25. Citado por Genaro Arraigada Herrera (2006), en su artículo "Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana", *DT número 20/2006-19/09/2006*, Real Instituto Elcano.
26. Al respecto ver Alfredo Seoane Flores (2002), "Integración Sudamericana, proyecto trinacional y exportación de gas y Gas por el Pacífico", y Antonio Aranibar Quiroga (2002), "¿Chile, Perú?, la alternativa: Arica trinacional?", en CEILA, PRISMA, ILDIS, *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú. Segunda Parte*, La Paz, Bolivia.

27. Al respecto ver Randall R. Parish, Jr. (2006). “Democrats, Dictators and Cooperation: The transformation of Argentine-Chilean relations” in *Latin American Politics and Society*, spring 2006:48, 1.
28. Al respecto ver Genaro Arriagada, *ibid.*

RESUMEN

Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?

Este artículo está dividido en dos partes. La primera tiene como objetivo analizar las relaciones entre Argentina y Chile —enmarcadas en la política exterior desarrollada por ambos países desde la década de los 90— y explorar si éstas se han visto afectadas por la denominada crisis del gas, que se ha desarrollado a partir del 2004.

En esta perspectiva, los factores fundamentales a considerar en este trabajo serán los principios rectores de la política exterior; los vínculos bilaterales de estos países vecinos, que comparten la tercera frontera más extensa del mundo y por último las restricciones impuestas por Argentina para el envío de gas a Chile, como factor que afecta las relaciones bilaterales.

En la segunda parte, se analiza la bibliografía que aborda estas temáticas.

ABSTRACT

Argentina-Chile: A Relationship Affected by the Gas Crisis?

The purpose of this article is two-fold. On the first part, it intends to analyze the Argentina-Chile relationship -within the framework of the foreign policy developed by both countries as from the 90s- and to examine whether this relationship has been affected by the so-called “gas crisis”, which emerged in the year 2004.

In this perspective, the main factors to be taken into account in this paper are the guiding principles of the foreign policy, the bilateral links between these two neighboring countries that share the third largest border in the world and, lastly, the restrictions imposed by Argentina

on the export of gas to Chile, as an element that negatively affects bilateral relations.

The second part of this article analyses bibliography addressing these issues.

SUMARIO

Argentina–Chile: uma relação afetada pela crise do gás?

Este artigo está dividido em duas partes. A primeira tem como objetivo analisar as relações entre a Argentina e o Chile – demarcadas pela política exterior desenvolvida por ambos os países desde a década de 1990 – e explorar se estas foram afetadas pela denominada crise do gás, que teve início no ano de 2004.

Nesta perspectiva, os fatores fundamentais considerados neste trabalho são os princípios que regem as políticas exteriores em questão; os vínculos bilaterais destes países vizinhos, que compartilham a terceira fronteira mais extensa do mundo; e, por último, as restrições impostas pela Argentina para a exportação de gás ao Chile, como fator que afeta as relações bilaterais.

Na segunda parte, analisa-se a bibliografia que aborda estes temas.



Paz, desenvolvimento e integração: As políticas de segurança regional no governo Lula

Manhana Campos Aguiar
Diego Magalhães

1. Introdução

“Buscamos uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera, não só por solidariedade, mas também por interesse, porque o bem estar e progresso de nossos vizinhos influencia, fomenta nosso próprio bem estar e progresso”.
Celso Amorim – Ministro das Relações Exteriores do Brasil.

Para Celso Amorim (2003a, p.04) nos discurso do presidente as palavras paz e desenvolvimento constantemente têm estado juntas, reiteran-

do a idéia de desenvolvimento por meio da integração dos povos da América do Sul, trabalhando em conjunto com os governos da região pela solução pacífica das crises.

Os Estados se legitimam através da capacidade de ação e defesa de interesses próprios nos âmbitos interno e externo. Apesar da soberania econômica ser atualmente o centro das atenções, a questão segurança retorna contundente aos temas das políticas de Estado. Jessica Stern¹, analisou por quatro anos diversos aspectos do terrorismo, foco de preocupação mundial, e identificou como causa primaz a desatenção do mundo econômico para as causas sociais originando populações excluídas do sistema (Stern, 2005, p.7).

Na América do Sul o quadro histórico de exclusão, desigualdade e pobreza acrescidos pela liberalização econômica e diminuição da atuação do governos determinada pela política de austeridade fiscal do FMI e desejável pelos mercados internacionais que considera como despesa serviços básicos como saúde e educação, forma um ambiente propício a conflitos, ameaçando a segurança interna e externa dos Estados locais.

Nesse contexto o presente artigo procurará identificar e analisar as políticas de segurança regional do Governo Lula, no recorte histórico determinado, quanto a propostas, formas de atuação e resultados obtidos dentro do contexto político, econômico, social e cultural sul-americano.

A ênfase assumida pela América do Sul na política externa de segurança brasileira guarda a ampliação da visão do país de fronteiras e dos interesses nacionais em favor de uma comunidade regional pró-ativa, como forma de reestruturar a América do Sul e suas relações com o mundo.

Pensar a questão de segurança, no Brasil, a partir de uma visão acadêmica e civil, corrobora para democratização de um campo de estudo restrito aos militares ou servidores públicos. Pontuando que é a sociedade civil a maior interessada, por ser o lado mais vulnerável, na manutenção da paz e na solução dos conflitos.

Busca-se demonstrar o pensamento de segurança no Brasil bem como a postura brasileira concernente a segurança regional, levando em consideração os aspectos internacionais e nacionais, sendo esboçado os principais comprometidos jurídicos firmados pelo Brasil.

É analisada a política de segurança regional no governo Lula, tomando como referência as propostas e a atuação quanto à temática, juntamente com uma análise do principal ordenamento jurídico referente à segurança regional na América do Sul.

Por fim, uma comparação entre as políticas de defesa nacional de Lula e FHC com uma sucinta apreciação sobre os principais resultados alcançados pelo Brasil quanto ao tema durante o período histórico abordado.

2. Segurança regional no Governo Lula

Perceber como é entendida a idéia de segurança regional, na América do Sul, para o Governo Lula é o ponto inicial para entender a estratégia de ação e avaliar os resultados obtidos.

No discurso de posse do primeiro mandato, em 2003, o Presidente Lula já identifica a América do Sul como uma alta prioridade, em especial na busca pela construção de uma região politicamente estável, próspera e unida. “O que vemos desde então é a intensa movimentação da nossa diplomacia para tentar consolidar o Brasil como a grande liderança política dessa parte do continente” (Carvalho, Guilherme, 2003).

A América do Sul corresponde ao espaço natural de afirmação dos interesses brasileiros [...] os objetivos traçados pelo Governo Lula são o reforço das economias nacionais pela via de sua regionalização, a autonomia decisória na esfera política e a exclusão de intervenções externas para solução de problemas de segurança regional (Cervo, 2003, p.129).

A regionalização - por meio da integração - seria o modelo impulsionador do desenvolvimento advindo da evolução das economias nacionais. A partir desse movimento as questões de segurança estariam pautadas

nas decisões, avaliações e principalmente necessidades internas, não correndo o risco de se desvirtuar ou esvaziar-se de significado seguindo as indicações das prioridades externas vindas do norte. Dessa forma, poder-se-ia ter políticas regionais de segurança cada vez mais legítimas, respeitosas quanto as especificidades locais e eficazes.

Ao lançar sua política para a América do Sul, o Presidente Lula era impulsionado pela convicção de que o Brasil é um país singularmente dotado para dar início a um processo que haverá de transformar o continente sul-americano num sistema orgânico, um pólo de poder com voz própria nos assuntos mundiais. Intui que a justeza da causa se aliava a legitimidade do agente, que aos benefícios da idéia se somava a capacidade do Brasil de promovê-la e de mobilizar todos os povos do continente para a sua consecução (Soares, 2003).

Domínio Proença Júnior traça um questionamento fundamental. “O que significaria construir um arranjo de defesa e segurança da América do Sul?” E acrescenta que, “o papel protagônico do Brasil na América do Sul dependeria da construção da capacidade do exercício deste papel numa gama satisfatória de cenários e circunstâncias” (Proença, 2004, p.85). Apontando que o país deve antes de tudo traçar suas ações em diversas e estratégicas questões, que darão meios e legitimidade para a prevalência do Brasil quanto à defesa e segurança na América do Sul.

Essa gama de cenários e circunstâncias que o Brasil deve atender em suas ações solidárias na América do Sul daria o tom às relações entre os Estados locais e à nova visão de segurança notadamente abrangente. A amplitude do campo de ação não deixaria brechas para ações exageradamente pragmáticas inspiradas no individualismo comercial que pudesse caracterizar-se como um ponto de fraqueza que suscitasse desentendimentos e mesmo involução nos processos de cooperação.

Para Luiz Filipe de Macedo Soares (2003) “o elenco das ameaças que afetam os países sul-americanos inclui elementos distintos dos que afligem os países desenvolvidos e está mais vinculado ao plano da segurança do que da defesa”. O embaixador coloca que melhores condições de enfrentar as “novas ameaças” e os desafios da inserção no cenário internacional implicam em ações conjuntas nos campos

econômico-comercial e político-estratégico e indica que isso contribuiria significativamente para relativa estabilidade sul-americana em matéria de defesa e segurança.

Proença Junior (2004) aponta que o principal problema de segurança brasileiro em que a defesa poderia ter um papel é a região amazônica e seu entorno. Tendo como pontos básicos a preservação dos ativos brasileiros na Amazônia e a preservação da integridade do território nacional diante do narcotráfico e da guerrilha em países vizinhos. E acrescenta que a Amazônia representa 54% da área, 8% da população e 5% do PIB do Brasil, demonstrando a importância dessa região. Com a “intervenção” americana na Colômbia e a movimentação clara do Reino Unido com a preocupação das mudanças climáticas, defendendo a revisão dos direitos sobre a Amazônia, corrobora mais ainda para a necessidade do fortalecimento dos programas de segurança na região.

Amorim (2004a) caracteriza a América do Sul como uma região com gastos militares proporcionalmente baixos, que não possui armas nucleares ou outras de destruição em massa e não participa de aliança militares incompatíveis com as políticas das Nações Unidas. O diplomata afirma que a região possui identidade própria, tornando inaplicáveis conceitos de segurança hemisférica do tipo “*one size fit all*”, difundidos pelos Estados Unidos.

A América do Sul apresenta uma diferente visão sobre defesa e segurança, sobretudo pelo governo brasileiro, que em muitas situações inspira outros governos locais, determinando uma postura e lugar diferenciado do Brasil no cenário internacional.

Hans Blix² (2006), afirma que “potências emergentes” como o Brasil deveriam usar sua influência para mostrar que o desenvolvimento pacífico é possível. “Brasil, Japão e Alemanha —três grandes potências que não têm armas nucleares— deveriam dizer ao mundo que é possível ser grande sem elas” (2006, p. A17). Em sintonia com essa declaração, Amorim defende que:

[...] o Brasil beneficia-se de uma projeção internacional singular: a de um país de inegável expressão pronto para dar sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista ou auto-centrada da segurança internacional, mas para refletir as percepções e os

anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial (Amorim, 2004a, p. 155).

A Proposta de Governo de Lula quanto ao tema segurança regional tem bases semelhantes à Proposta de Governo de FHC, que por sua vez, seguiu a política de paz centenária do Itamaraty. Contudo, para Marco Aurélio Garcia (2005), Lula vai além da retórica, seu objetivo foi ajustar o foco da política externa a um novo projeto de nação que fazia da inclusão social, do desenvolvimento econômico, do aprofundamento da democracia e a afirmação da soberania nacional combinada com o desejo da integração regional os eixos de um novo projeto nacional. A melhor forma de contribuir para segurança mundial seria fazendo o seu dever de casa.

Lula apresenta a postura de seu governo quanto a problemas latentes de segurança quando diz “não será militarmente que vamos acabar com o terrorismo, nem tampouco com o narcotráfico. Vamos enfrentar isso com muito mais densidade na hora em que a gente atacar o problema crucial que é a pobreza no mundo” (Silva apud Almeida, 2004). Fazendo assim uma referência a clara distinção existente em seu governo entre segurança e defesa. E também às políticas adotadas pelos EUA.

Outra característica apontada por Luiz A. P. Souto Maior (2003) é que o atual governo considera natural uma liderança na região, algo negado em outros governos. O embaixador coloca que “transparece em manifestações públicas de nossas autoridades que o Brasil se considera um líder natural na região, embora tal liderança não tenha qualquer sentido autoritário, exercendo-se mais por inspiração do que por comando” (Maior, 2003, p. 29). O atual governo, segundo Souto Maior, claramente constitui o estabelecimento de uma política externa comum, a começar pelo Mercosul, que tenderá a aumentar o peso internacional da região, contudo lembra que parece duvidoso que os argentinos vejam como “natural” uma liderança brasileira na América do Sul.

[...] Optamos por uma política externa de potência emergente —em contraste com a de mero país emergente— e temos pela frente o sério desafio diplomático de conciliarmos o idealismo

saudável dos nossos objetivos com o pragmatismo inevitável da forma de persegui-los (Maior, 2003 p. 32).

Suzeley Mathias (2001), em entrevista ao Jornal da Unicamp, coloca que a maior dificuldade para uma integração das políticas de segurança é a falta de uma visão comum a respeito das “ameaças” e de como elas devem ser enfrentadas.

Um estudo feito pela *Fundación Seguridad y Democracia* em 2006, apresenta que é improvável uma força militar comum na América do Sul devido as forças militares de cada país estarem manejando dinâmicas totalmente diferentes. Segundo o documento o Brasil afirma que a prioridade seria resolver as diferenças comerciais no Mercosul; a Argentina embarcou em uma reforma castrense que lhe tomará muito tempo; o Paraguai orienta sua política de defesa em sentido unilateral e só tem realizado convênios com os Estados Unidos. As forças armadas uruguaias encontram-se em fase de renovação e de reforma, como na Bolívia que assumiu uma reforma total do Estado onde a prioridade para cada departamento é favorecer os projetos de autonomia. O Chile se encaminha privilegiando acordos bilaterais, como o firmado com a Argentina para conformar a força de paz binacional chamada *Cruz Del Sur*.

Para Daniel Flemes (2004), as noções divergentes sobre a formação de uma futura cooperação em política de segurança constituem uma barreira muito alta rumo a comunidade de segurança regional.

O Brasil e o Chile têm a mesma posição contrária a um sistema de segurança continental, por exemplo, sob a forma de uma Conferência Panamericana dos Ministros de Defesa. A Argentina adquiriu em 1997, por sugestão dos Estados Unidos, o status de aliado especial fora da OTAN e que, portanto, já está incluída numa aliança estratégica continental (Flemes, 2004, p. 182).

De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (2004), a América do Sul e o Brasil têm que superar quatro grandes desafios que são comuns a todos os países da região.

O primeiro desafio é articular políticas que visem a desconcentração de poder e que reduzam as exorbitantes assimetrias sociais. O segundo

desafio consiste na superação da vulnerabilidade externa, através de políticas de desenvolvimento com geração e distribuição de renda, que vise privilegiar a estabilidade social no lugar da estabilidade financeira. O terceiro desafio remete a transformação sustentável do enorme potencial natural da América do Sul criando vínculos de integração física e social visando aumentar a produtividade de todos os segmentos da sociedade, do estoque de capitais e dos recursos naturais. E o quarto desafio visa a transformação dos sistemas democráticos tradicionais em uma democracia efetiva, consolidada e dinamizada pela participação social, que reduza a desconcentração de poder em benefício da maioria.

Estes quatro desafios têm de ser vencidos em um mundo imprevisível, instável politicamente, violento militarmente, estagnado economicamente e individualista ideologicamente, onde os Estados herdeiros dos antigos impérios coloniais e dos grandes impérios continentais, se julgam superiores à periferia de países ex-coloniais. (...) A situação em cada um dos onze vizinhos do Brasil na América do Sul (aí incluídos o Equador e o Chile e excluída a Guiana Francesa), deve ser motivo de extraordinária preocupação. Em praticamente todos eles, nos últimos anos, se agravou a concentração de renda e aumentou o percentual da população abaixo da linha de pobreza (inclusive na Argentina), e aumentou o fluxo de recursos para o exterior;. Em todos eles, em maior ou menor grau, ocorre a expansão da influência do crime organizado, do narcotráfico e da corrupção. Em quase todos aumentaram as populações urbanas marginalizadas e a violência. Ocorre, em parcelas crescentes de suas populações, um desprestígio das instituições do Estado, e em todos eles há uma decepção crescente com as políticas neoliberais aplicadas na década de 90, que continuam, muitas vezes, a ser implementadas, com uma nova feição social, recomendada, inclusive, pelos autores do Consenso de Washington, entre eles o economista John Williamson (Guimarães, 2004.p. 42-43).

No início do governo, Lula enfrentou três desafios, e segundo Amado Cervo (2003) com atitudes adequadas para superá-los, sendo então a primeira demonstração da sua estratégia regional.

Esses desafios foram a crise política na Venezuela, atenuada com a criação do “Grupo de Amigos” e a concessão de empréstimos do BN-

DES; o anúncio de apoio ao governo da Colômbia para o enfrentamento da guerrilha e do tráfico de drogas, o apoio a Nestor Kirchner, depois de uma verdadeira “dança das cadeiras” na presidência da Argentina e por último, uma posição pacífica quanto a nacionalização das reservas de gás natural da Bolívia frente aos interesses da Petrobras.

A América do Sul vive neste momento a desconstrução de democracias formais, em que o povo não se sentia representado na prática e crises estruturais causando um quadro generalizado de insegurança. Como elucidou Guimarães —citado anteriormente— a população da América do sul, cansada, levou ao poder um novo quadro político³. Porém, em muitos casos esses grupos recém-chegados ao poder deparam-se com Estados descaracterizados e viciados, além da limitada estrutura para ações abrangentes nos seus territórios e podem incorrer no perigo de medidas populistas e pouco estratégicas, já que a população aguarda ávida por mudanças.

Tullo Vigevani (2002), em uma análise da segurança na América do Sul, diz que a questão colombiana tem conseqüências diretas para a maioria dos países da região e pelas extensas implicações internacionais, cujos desdobramentos ainda não são claros. No Paraguai é evidente a combinação da crise institucional e econômica e ainda latentes questões fronteiriças, supostamente ultrapassadas. O Equador, após “dolarizar” sua economia, assiste a crescente incapacidade do seu governo e a deterioração dos seus fundamentos, causando graves conflitos sociais.

É clara a situação de desordem institucional em vários países da América do Sul, o que dificulta a criação de uma política comum de Segurança Regional, já que nesses países não há um poder organizado para determinar e aplicar essas políticas.

Contudo toda dificuldade encontrada quanto à ausência de governos fortes na América do Sul, juntamente com a falta de um sistema político e social definido pode formar um contexto propício para o Brasil se tornar uma potência regional.

Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr. (1997), em artigo conjunto, indicam a necessidade do Brasil atuar em prol de maior representatividade no mundo, aproveitando a desorganização internacional que houve com o fim da Guerra Fria e um Sistema Internacional indefinido.

Não pode o país esperar a cristalização de tendências para que atue. Ao contrário, deve atuar para, tanto quanto possível, modelar tendências e, para isso, buscar conhecê-las: é a primeira, e talvez das mais difíceis, tarefas de uma Chancelaria [...] Hoje em um mundo de incertezas, o que sabemos, sim, é que ganhará o Estado que contribuir, com mais rapidez e sensibilidade, as suas estratégias de inserção (Lafer e fonseca, 1997, p. 43).

Não é difícil perceber esse posicionando na Política Externa voltando-se a América do Sul. Quando Lula, assim que assumiu a presidência, tomou posicionamento favorável a manutenção do governo Chávez em detrimento aos interesses dos Estados Unidos na região. Para o Brasil é uma questão de defesa de soberana.

Quero dizer ao Chávez que não tenho nenhuma dúvida em afirmar [...] que não aceitamos difamação contra companheiros, não aceitamos insinuações contra companheiros. A Venezuela tem o direito de ser um país soberano, de tomar as suas decisões (Silva, 2005).

Entre protocolos, convenções, acordos, cartas de intenção e outros, o Governo Lula seguiu seu caminho com postura conciliadora, visando estabelecer um concerto de nações sul-americanas que perpassa pontualmente pela questão de segurança relacionada diretamente a idéia de independência e soberania.

Em discurso o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio “Estadista do Ano 2006” declarou que:

Foi com a mesma vocação para a paz, a tolerância e o respeito mútuo que meu País aprendeu a conviver com seus dez vizinhos. Hoje, estamos empenhados em organizar o espaço sul-americano em benefício dos interesses compartilhados por todos os atores regionais. Rechaçamos a violência, a diplomacia é sempre nossa opção. Regional e globalmente, buscamos articular soluções que sejam fruto de consenso, que gozem da legitimidade que só as instituições multilaterais podem garantir (Silva, 2006).

Uma manifestação clara da postura brasileira, quanto a se tornar uma liderança regional em meio a crise, se deu em setembro de 2003, quando

o governo do Brasil se dispôs a acolher uma reunião de representantes do governo colombiano e das FARC, com o patrocínio da ONU.

Em 2004, o governo brasileiro travou uma campanha almejando possuir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, a partir da qual representaria a América do Sul e também os países em desenvolvimento. Quanto a reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança —cada vez mais incerta— a candidatura do Brasil a uma cadeira permanente e com poder de veto mostra a postura brasileira ativa em relação a questão.

A iniciativa foi apoiada por Paraguai, Peru, Venezuela, Bolívia, Uruguai, Equador, Suriname, Guiana e Chile. Hans Blix aponta que a reivindicação brasileira de ter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU é um sintoma de que “o país se considera uma das potências mundiais modernas. Eu concordo” (Blix, 2006, A17).

Foi em 2003 que ministros da Defesa de doze países da América do Sul se reuniram pela primeira vez para discutir a segurança no continente e ações conjuntas a serem colocadas em prática, como a criação de uma força de paz e o combate unificado aos crimes transnacionais.

Desde então propostas conjuntas de segurança regional abordadas em questões de desenvolvimento, integração, justiça social ou diretamente questões de defesa tem estado presente em todos os encontros e negociações mantidos pelo governo do Brasil com os países vizinhos. Dando vez a um tratado, aliança estratégica ou uma simples nota conjunta, mas o movimento para o fortalecimento da segurança regional é constante.

Para Celso Amorim (2006), um resultado claro da atenção dada pelo Brasil a região sul-americana é que a “América Latina é hoje o maior parceiro comercial do Brasil. Só a América do Sul já é maior do que os Estados Unidos, e o comércio com este país está batendo recordes”. Para o Ministro isso demonstra que a política externa priorizou a integração sul-americana.

No primeiro ano do governo, o presidente Lula recebeu todos os presidentes da América do Sul e viajou para todos os países nos dois primeiros anos, além de manter as negociações comerciais dentro do

Itamaraty, a não ser em questões muito específicas em que entram também os outros ministérios. Justamente para não correr o risco de existir uma cisão nos interesses brasileiros no mundo e desvirtuar os princípios fundamentais da nação com o pragmatismo de quem lida somente com as questões comerciais.

Em uma menção mais cautelosa Celso Amorim (2006) afirma que o Brasil não tem uma preocupação de liderar a América do Sul, *essa chegaria naturalmente [Grifo nosso]*.

[...] nossa ênfase no continente não é contra o resto da América Latina. Mas nós temos de começar pelo que está mais próximo. A União Européia começou por um acordo entre França e Alemanha. A iniciativa da Comunidade Sul-Americana, da qual o Brasil foi o motor, é algo de que todos os presidentes falam com entusiasmo. Estamos discutindo a institucionalização, não é simplesmente criar um fórum. Como o Brasil é pequeno na economia mundial, em comparação aos Estados Unidos, à União Européia, e à China, precisamos ter a América do Sul em conjunto. E não só para benefício do Brasil (Amorim, 2006).

Na Declaração da Comunidade Sul-Americana das Nações (2005) encontramos a seguinte consideração: “a segurança é condição necessária para o exercício da liberdade e, portanto, indispensável para o desenvolvimento dos cidadãos em uma sociedade democrática. Não existe democracia sem liberdade, e é impossível a liberdade sem segurança”.

Em texto publicado pelo Centro de Estudos Estratégicos (2006), afirma-se que no plano político-estratégico, o Brasil estabeleceu mecanismos bilaterais de defesa com a Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai e tentará criar mecanismos equivalentes com Paraguai, em uma terceira etapa, com os demais países da América do Sul. Com a Argentina o Brasil mantém um Mecanismo de Consulta e Cooperação Bilateral na Área de defesa e segurança internacional.

O objetivo das iniciativas seria buscar referências comuns e viabilizar a consideração conjunta de temas político-estratégicos. A idéia central é promover o reforço do diálogo no nível de concepção de política de defesa, facilitando o encaminhamento de outros problemas e afastando

a possibilidade de conflito no continente sem, no entanto, formalizar alianças militares ou mesmo criar um sistema de segurança coletiva para a região, o que tem parecido ser muito difícil de realizar.

Quanto a Venezuela e a Bolívia, Amorim (2006) aponta que o “presidente Chávez e o presidente Evo Morales correspondem a uma experiência social desses países onde havia uma clivagem brutal entre as elites e as camadas mais pobres”. O que o Brasil tem feito, segundo Amorim, evitando qualquer interferência em assuntos internos dos países, é tentar apoiar o esforço democrático. O Brasil criou o Grupo de Amigos da Venezuela. “Ajudamos muito, falando com o governo, falando com a oposição também, para que o referendo [que decidiu pela manutenção de Chávez na Presidência] se realizasse num clima pacífico, com supervisão internacional” (Amorim, 2006).

A crise da Petrobras na Bolívia é um marco que caracteriza a posição do Brasil diante das questões da América do Sul. O governo foi duramente criticado por diversos setores quanto a uma postura considerada branda demais ou mesmo passiva em relação às posições do Governo Morales ante a nacionalização das reservas e exploração de gás mineral. Perguntado em entrevista a imprensa brasileira sobre a ocupação das refinarias da Petrobras na Bolívia pelo Exército do país, Amorim questiona:

O que queriam? Que a gente botasse nossas tropas na fronteira? Isso não dá certo. Foi o que os norte-americanos fizeram com Cuba em 1959. Foi na época da Guerra Fria, com outros componentes, não quero simplificar. Mas não nos interessa usar força, ainda que seja força econômica, sanção. Isso geraria um espiral de reações cada vez mais radicais. Houve muita fanfarra em torno da ocupação das refinarias, muita gente querendo bater no tambor. Eu fui à Bolívia um mês depois desse episódio, falei com o Evo Morales e, uma semana depois, ele tirou as tropas. É um direito dele nacionalizar (a exploração e o refino de petróleo e gás), aliás isso já estava previsto na lei de 2004. Aparentemente, está tudo acomodado na Petrobras, embora ainda haja alguns aspectos em discussão, como o preço. No futuro, será necessário discutir novos investimentos. Se o Brasil voltar a crescer, como todos desejamos, a uma média de 5% ao ano, vai ter fome de energia. Por outro lado, a Bolívia tem de compreender que o escoamento natural de sua

energia é para o Brasil e para a Argentina. O entendimento tem de ser justo e a gente vai aos poucos chegando a isso (Amorim, 2006).

Em 29 de outubro de 2006, no momento em que um acordo inicial foi fechado entre a Petrobrás e o governo boliviano, Evo Morales (2006) afirmou a importância de um acordo satisfatório para as partes como meio de fortalecer as relações e a integração entre os povos e sustentou que o Brasil é “o líder da região”.

Quanto ao apoio dado por Chávez para a Bolívia, fomentando atitudes como a que deu origem ao confronto com a Petrobras, mesmo depois de ter obtido ajuda determinante do Brasil para a sua permanência no governo da Venezuela, Celso Amorim (2006) descreve que Chávez é um idealista que crê na integração da América Latina, tendo uma visão bolivariana; e conclui que a vitória de Evo Morales na Bolívia é algo que qualquer pessoa idealista tem de ver como uma coisa positiva, porque a população indígena era totalmente excluída do poder.

Descartando a idéia de que essa postura atrapalha os interesses do Brasil; Amorim (2006) defende que “da mesma maneira que eu não quero pedir licença aos Estados Unidos, ou à União Européia para fazer o que eu acho que devo fazer, eu também não acho que o Chávez tem de pedir licença ao Brasil [...] temos sim que introduzir uma cultura integracionista”.

3. Ordenamento jurídico referente a segurança regional na América do Sul

A América do Sul apresenta um curioso paradoxo, ao mesmo tempo em que se configura como uma das zonas mais seguras do mundo, onde as fronteiras estão bem delimitadas, não tendo conflitos interestatais de alta densidade, livre das armas de destruição em massa, em que quase todos os países ratificaram o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, internamente, configura-se, como uma “zona conturbada”, com alto grau de desfragmentação social, violência urbana, narcoguerilha e narcotráfico, sem contar com os desequilíbrios e vulnerabilidades econômicas, o que elevam os índices de insegurança interna.

Nesse ínterim, é oportuno analisar as principais normas referentes à segurança regional na América do Sul, o Acordo Quadro Sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional⁴ firmado pelos Estados Partes do Mercosul juntamente com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

O acordo advém da percepção dos estados signatários da crescente dimensão transnacional dos delitos que ameaçam e solapam a segurança regional, juntamente com a necessidade de coordenação de esforços consistindo no aperfeiçoamento dos instrumentos de cooperação policial bem como na consolidação do quadro jurídico a fim de combater o crime organizado internacional.

O acordo sobre cooperação regional traça um diagnóstico dos principais ilícitos na região, afirmando a necessidade da atuação conjunta na prevenção e repressão aos delitos.

O objetivo do presente acordo é otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais, tais como: o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o terrorismo internacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, o tráfico ilícito de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais, entre outras (Mercosul, 2006).

As formas de cooperação firmadas no acordo prevêm a realização de operações coordenadas, a criação de instrumentos e mecanismos que visem o aperfeiçoamento no campo da segurança pública e o intercâmbio de informações.

Quanto à troca de informações, o acordo adotou o Sistema de Intercâmbio de Segurança no Mercosul (SISME) como sistema oficial que poderá processar informações relacionadas às operações policiais bem como analisar informações referentes a pessoas, veículos, e outros elementos que ajudem na investigação.

Vale ressaltar que a informação é peça fundamental para o aumento da eficácia nas operações realizadas em conjunto, já que por muitas vezes, as partes cooperantes possuem informações estratégicas das

estruturas criminosas, que se compartilhadas, poderiam catalisar a eficiência dos resultados. “As Partes, através das autoridades de execução, se comprometem a estabelecer e manter, especialmente nas áreas de fronteira, os sistemas de comunicações mais adequados aos fins do presente Acordo” (Mercosul, 2006).

O artigo doze das estruturas gerais de cooperação refere-se à perseguição dos criminosos e leva em consideração a questão da soberania dos Estados, bem como a competência das forças de segurança e polícia. Evitando assim, eventuais desavenças que possam surgir no encaminhar das operações em conjunto.

Os funcionários das Forças de Segurança e/ou Policiais das Partes que, em seu próprio território, persigam uma ou mais pessoas que, para iludir a ação da autoridade, transpassarem o limite fronteiro, poderão entrar no território da outra Parte somente para informar e solicitar à autoridade policial mais próxima, ou a quem exerça tal função, o auxílio imediato no caso. Com relação ao ocorrido, imediatamente cada Parte deverá redigir uma ata e informar o fato às suas autoridades judiciais competentes, de acordo com sua legislação interna (Mercosul, 2006).

Fica estabelecido no acordo que cada Estado signatário terá que subcrever as determinadas forças de segurança e/ou policiais que participarão das operações em conjunto. No caso brasileiro, foi atribuída ao Departamento da Polícia Federal esta tarefa. O Brasil fez a opção em não envolver as forças armadas nesse processo, por entender que não se trata de ameaças convencionais de guerra, mas sim, grupos criminosos que atuam na região.

É evidente na análise do acordo que se trata de um programa de segurança regional, contudo com forte ênfase no âmbito da segurança pública, visando combater os crimes transnacionais, não se preocupando com ameaças tradicionais de Guerra. Em nenhum momento foi citado no documento, o desejo de construção de mecanismos que visem à segurança regional enquanto bloco, com a concepção de forças armadas comuns, como no caso da OTAN.

Neste sentido, a segurança regional configura-se como um sistema de cooperação de segurança pública, criando instrumentos que visem o

intercambio de informações, o controle das fronteiras e as operações conjuntas com o intuito de combater o tráfico de entorpecentes, de armas de fogo e explosivos, a lavagem de dinheiro, os danos ambientais, que são considerados os grandes agravantes para a segurança interna dos Estados.

A atitude dos estados participantes do acordo é oportuna, já que reconhecem a necessidade de atuação conjunta para problemas comuns. Com a harmonização do ordenamento jurídico, a convergência dos sistemas de comunicação e o aperfeiçoamento das agências de prevenção e repressão de crimes, existe uma tendência à redução dos níveis de insegurança na região.

Outro documento que assume importância na segurança regional é a Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul, criada no âmbito da Comunidade Sul Americana das Nações. O documento segue a mesma tendência do Acordo Quadro Sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional em priorizar a segurança pública, porém, a declaração é mais incisiva no aspecto do indivíduo, do cidadão do que nas estruturas de combate ao crime organizado.

A declaração afirma a importância da segurança para construção de uma sociedade democrática.

A segurança é condição necessária para o exercício da liberdade e, portanto, indispensável para o desenvolvimento dos cidadãos e das cidadãs em uma sociedade democrática. Não existe democracia sem liberdade, e é impossível a liberdade sem segurança (...) é direito inalienável das populações dos países sul-americanos contar com condições que garantam seu desenvolvimento em um ambiente de paz, com boa qualidade de vida, livre da violência e da criminalidade (Casa, 2006).

A declaração de segurança cidadã tem como objetivo construir uma rede na área de segurança que permita a cooperação multidimensional “entre Estados, setor privado e organizações internacionais e regionais nos diversos campos relativos à Segurança Cidadã, mediante capacitação e treinamento, intercâmbio de especialistas, de experiências e de boas práticas”.

O conhecimento comparado do fenômeno da violência e da criminalidade na América do Sul, o conhecimento sistematizado de boas práticas, a análise das ferramentas de diagnóstico e dos programas de reformas institucionais já empreendidas. Um dos instrumentos para alcançar este objetivo poderá ser o intercâmbio entre os observatórios de prevenção da violência e da criminalidade dos diversos países, com vistas à criação de um observatório sul-americano (Casa, 2006).

Fica explícito na declaração a necessidade de envolver os diversos atores da sociedade para o fomento de políticas que visem reduzir os índices de violência. Bem como fortalecer institucionalmente os órgãos envolvidos no sistema de segurança cidadã. A declaração explícita a importância da consolidação de “uma visão integral do fenômeno que promova o uso dos instrumentos de prevenção e controle da violência e da criminalidade, com o suporte de estudos de investigação e trabalhos acadêmicos que lhe dêem fundamento” (Casa, 2006).

O caráter preventivo foi ressaltado na declaração estimulando as capacidades das comunidades como agentes preventivos frente à violência e à criminalidade, considerando que a participação cidadã é um elemento chave para o avanço na consolidação de valores normas comunitárias de respeito e solidariedade, que permitam uma melhor convivência social.

Feita a análise do Acordo Quadro Sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional e a Declaração de Segurança Cidadã verifica-se que os documentos são complementares, o primeiro versando principalmente sobre a estrutura e a operacionalidade das tarefas e o segundo, estabelece a importância da segurança cidadã. Ambos buscando a consolidação de princípios e a construção de redes que viabilizarão as ações.

4. Visão brasileira sobre segurança regional – Aspectos internacionais

Para Eliézer Rizzo de Oliveira (2004), a visão brasileira, o sistema internacional e o sistema hemisférico são desequilibrados e sujeitos à hegemonia americana. Mas os Estados Unidos estão inseguros, tendo

sido duramente atingidos pelo terrorismo no seu próprio território. Daí as pressões americanas para que o sistema de Segurança Hemisférica se molde à prioridade absoluta do combate ao terrorismo. O Brasil considera tal prioridade estranha aos seus interesses nacionais.

Ainda conforme o pesquisador, a visão brasileira da segurança hemisférica funda-se nos mesmos pressupostos sobre os quais o Brasil interpreta a segurança no plano mundial, até porque o conceito de segurança adotado guarda grande proximidade com as definições da OTAN. Ou melhor, a segurança hemisférica está intrinsecamente vinculada aos objetivos estratégicos da OTAN. Trata-se do *vínculo transatlântico* e da *segurança indivisível* dos dois lados do oceano.

Neste íterim é válido ressaltar o aparato jurídico-institucional de segurança hemisférica, bem como os principais comprometimentos firmados pelo Brasil abrangentes as políticas de segurança e defesa.

[...] o Brasil dispõe de um respeitável acervo nesta área, a começar pela construção de mecanismos de confiança mútua *sui generis* com a Argentina, desde 1991, com a criação da ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares), sobre salvaguardas dos materiais nucleares dos dois países, e a instituição do acordo quadripartite de salvaguardas entre Brasil, Argentina, ABACC e a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) quanto às armas químicas, o Brasil é membro originário da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), criada em abril de 1997, que é encarregada de acompanhar a implementação da Convenção (1993) e prevê a eliminação de toda classe de armas químicas de forma universal, abrangente, não-discriminatória e verificável. Com relação à Convenção para a Proibição de Armas Biológicas, o Brasil é integrante desde 1973 e ativo participante nas discussões sobre o fortalecimento e a criação de um sistema de verificação do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados, ainda mais diante da possibilidade de grupos utilizarem armas biológicas e bacteriológicas (Brigagão, 2004, p.78).

O Brasil, desde que a democracia passou a vigorar no país, aderiu a todos os mecanismos e regimes internacionais e regionais de não-proliferação.

O Mercosul juntamente com Chile e Bolívia fez a opção pela zona livre de armas de destruição em massa; entretanto, a assinatura do Acordo de Não Proliferação de Armas Nucleares, não impede que os países desenvolvam conjuntamente no âmbito do Mercosul armamentos nucleares para a redução das assimetrias de poder caso seja comprovado o império da retórica em relação ao desarmamento mundial.

No documento intitulado *Mercosul: Reflexos para o poder militar* (2003), pode-se inferir que o assunto segurança regional é considerado importante tema na agenda.

Os temas de segurança e defesa, que a seguir se detalham, são os mais relevantes dentre os abordados nas cúpulas presidenciais já realizadas: uso pacífico da energia nuclear; manutenção da paz na região; fortalecimento dos mecanismos de consulta sobre temas de segurança e defesa; cooperação no âmbito do fomento da confiança mútua; declaração da região como zona livre de minas terrestres antipessoais; sistematização e estabelecimento de uma metodologia sobre gastos militares; compromisso relativo ao desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa; ratificação da convenção sobre a proibição de armas químicas; harmonização das leis dos países integrantes do Mercosul sobre as armas de fogo e munições; promoção da cooperação para regulamentação do comércio de armas; e a criação da Zona de Paz Sul-Americana.

De acordo com Mônica Herz (2004), a ênfase dada à criação de medidas de confiança mútua nos moldes do paradigma da segurança cooperativa é positiva, porém limitada, dada a natureza das ameaças na região.

Para Herz (2004), a América do Sul na década de 90 passou por um processo de reavaliação das instituições do sistema interamericano, seguindo a imposição da agenda de segurança dos EUA para a normatização da regionalização da segurança. A mais importante transformação foi o estabelecimento do paradigma democrático, consagrado na Carta Democrática Interamericana de 2001.

A associação entre estabilidade regional e a presença de instituições democráticas, os casos de cooperação entre a OEA e a ONU, a ampliação da agenda de segurança, acompanhando os termos do debate internacional sobre o sistema interamericano premente.

Um exemplo que comprovam a assertiva supracitada é a *Declaração sobre Segurança nas Américas* fruto da Conferência Especial sobre Segurança da OEA 2003, reafirma uma postura mais abrangente da segurança hemisférica incluindo democracia, direitos humanos, justiça social, integração, cooperação.

Ainda conforme a declaração, competem aos foros especializados da OEA, interamericanos e internacionais desenvolver a cooperação para enfrentar estas novas ameaças, preocupações e outros desafios com base nos instrumentos e mecanismos aplicáveis. Os processos de integração sub-regional e regional contribuem para a estabilidade e a segurança no Hemisfério.

Contudo, para Alfredo Valadão (2006) a agenda hemisférica de segurança está entrando num processo de esvaziamento, já que os países da América do Sul estão privilegiando agendas regionais e bilaterais na tentativa de esquivar-se das políticas de segurança ditadas por Washington bem como, estabelecendo um contrapeso regional que garanta autonomia.

Em todo caso, a cooperação em segurança apresenta-se numa configuração bastante sensível, por se tratar de tema fundamentalmente estratégico a escuderia dos Estados. Neste sentido, é necessário criar mecanismos de confiança mútua que permitam uma aproximação das agências de inteligências dos Estados cooperantes bem como, desenvolver operações conjuntas de interesse comum.

Partindo da premissa de sensibilidade aguda da temática de segurança, pode-se inferir que é a segurança nacional, munida de suas atribuições e diretrizes estratégicas, que guiará o processo de segurança regional.

O primeiro encontro dos Ministros da Defesa dos países da América do Sul, em 2003, foi marcado pela tentativa de construção de confiança mútua, harmonização dos interesses específicos de cada país e busca da criação de uma agenda comum. Desta forma, percebe-se que a segurança regional é antes de tudo um interesse da segurança nacional.

5. Visão brasileira sobre segurança regional – Aspectos nacionais

A visão brasileira sobre segurança nacional, regional, hemisférica ou global é norteadada pelo artigo quarto da Constituição Federal (1988) que esboça princípios firmados e consagrados por mais de um século de atuação diplomática permitindo ao Brasil o não envolvimento direto em conflitos de alta densidade com seus vizinhos.

Tais princípios encontram-se nos seguintes valores: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, auto-determinação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacíficas dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.

Ainda tomando como referência a Constituição Federal, em especial o artigo 136 intitulado *Da Defesa, do Estado e Das Instituições Democráticas*, pode-se observar como estão apregoadas as condições organizacionais e estruturais de defesa. Estabelece-se neste artigo, a possibilidade de decreto do estado de defesa mediante grave ameaça ou iminente instabilidade regional, bem como decreto do estado de sítio, disposições sobre as forças armadas constituídas pela Marinha, Exército, Aeronáutica e os direitos e responsabilidades da segurança pública exercida através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros.

Um polêmico debate esta em voga na sociedade brasileira sobre o re-posicionamento do papel das forças armadas e da segurança pública no intuito de solucionar ou equacionar os problemas internos, principalmente no estado do Rio de Janeiro onde o narcotráfico está criando um estado-paralelo sob o império de elevado índice de violência urbana. Contudo, em nota oficial, o Ministério da Justiça afirmou que a utilização das forças armadas deve-se a contenção de ameaças externas, nos controles das fronteiras ou no decreto do estado de sítio. Não cabendo a função de polícia.

Conforme o Ministério da Justiça as forças armadas tem poder de atuação de forma indireta para reduzir as disfunções de segurança interna, estabelecendo controle efetivo das fronteiras, que são as portas de entrada dos narcóticos e das armas de calibre pesado.

Em 2005, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva lança uma nova Política de Defesa Nacional (PDN)⁵ baseada na anterior, contudo, avançando em outros quesitos como um enquadramento mais voltado para a América do Sul.

Dos processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul- Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul . A ampliação e a modernização da infra-estrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração⁶ (Brasil. PDN, 2005).

Ainda no que concerne às normas brasileiras em matéria de segurança e defesa, é válido citar a Política Nacional da Indústria da Defesa (PNID)⁷ que define as ações estratégicas para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa no Brasil (BID)⁸. Os objetivos estabelecidos no artigo quarto; conscientização da sociedade em geral quanto à necessidade do país dispor de uma forte BID; diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente; redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções relativas aos produtos importados; ampliação da capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas forças armadas; melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações; melhoria da capacidade de mobilização industrial na BID.

Buscando acompanhar as novas configurações advindas da ampliação do conceito de ameaças e do aperfeiçoamento das tecnologias de informação das forças armadas nos níveis estratégico, operacional e tático foi lançada a Política de Guerra Eletrônica de Defesa⁹ que, dentre outros objetivos, apreende a orientação das atividades de pesquisa e desenvolvimento de sistemas, equipamentos e dispositivos de Guerra Eletrônica, de modo

a permitir o intercâmbio entre as organizações militares, em consonância com a política de defesa para a área de ciência e tecnologia; redução do grau de dependência externa em relação a sistemas, equipamentos, dispositivos e serviços vinculados à guerra eletrônica; e o acompanhamento da evolução doutrinária e tecnológica da guerra eletrônica nos âmbitos nacional e internacional.

6. Política de Defesa Nacional comparada: FHC e Lula

A presente comparação analítica tem como objetivo realizar uma breve apreciação do quadro evolutivo da política de defesa e segurança brasileira, apontando as semelhanças e diferenças, avanços e retrocessos, como forma de melhor avaliar os desdobramentos dessas questões no governo Lula. Vale ressaltar que será abordado apenas os direcionamentos gerais, sem pretensões de realizar uma digressão teórica profunda referente a complexidade dos temas analisados.

Fernando Henrique Cardoso ao decretar a Política de Defesa Nacional (PDN) em 1996, trouxe para o debate nos diversos setores da sociedade uma temática que historicamente esteve vinculada às forças armadas e suas instituições.

A importância do documento remete-se não somente a sociedade brasileira que teve a oportunidade de analisar direcionamentos estratégicos da defesa nacional, tema vital para um país de dimensão continental como o Brasil, mas também para comunidade internacional, em especial, os países vizinhos, que pôde assegurar-se quanto à postura brasileira de prevenção e prevalência do direito internacional.

A Política de Defesa Nacional de FHC estabelece-se em consonância com a Constituição Federal, a tradição diplomática e as normas de direito internacional. É evidente na análise do documento, forte inclinação diplomática, estratégica e militar, desta forma a PDN intitula-se como marco referencial para as estratégias decorrentes.

A política de Defesa Nacional de Lula decretada em 2005, em seus delineamentos gerais, caracteriza-se pelo continuísmo da política estabelecida por FHC, mantendo também o tom diplomático, estratégico

e militar assim como, a consagração dos princípios e valores firmados no documento anterior.

Quanto à forma, as políticas de defesa de FHC e Lula apresentam divisões metodológicas similares, apresentando introdução, análise do quadro internacional, objetivos, orientação estratégica e diretrizes. A política de Defesa Nacional de Lula acrescenta outros tópicos como a relação entre Estado, segurança e defesa, uma análise específica do ambiente regional e entorno estratégico bem como a análise particular das vulnerabilidade do Brasil.

Quanto ao conteúdo, a Política de Defesa de Lula é mais abrangente, analisando de forma mais específica o ambiente regional, enquadrando com mais ênfase as vulnerabilidades que ameaçam a segurança e defesa nacional bem como, estabelecendo diferenças conceituais entre segurança e defesa, que não foram separadas na política de defesa de FHC.

Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil. PDN, 2005, p. 04).

A análise referente ao quadro internacional apresenta similaridades quando abordadas a reacomodação de forças pós Guerra-Fria, juntamente com um quadro de incertezas aliadas ao conjunto de ameaças difusa e a afirmação das forças armadas como instrumento para o direito de auto-defesa.

O quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício do direito de

autodefesa, direito esse, aliás, inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas (Brasil. PDN, 1996. p. 02).

Apesar das similaridades encontradas, é possível também, estabelecer diferenças quando analisada o cenário internacional nos dois documentos. A Política de Defesa nacional de Lula realiza críticas ao sistema internacional, principalmente no que consiste a unilateralidade no campo militar associados as assimetrias de poder criam um ambiente de tensões.

Na análise do quadro internacional a política de defesa de Lula afirma que a exclusão de parcela significativa da população mundial às benesses do processo de globalização, aliadas a instabilidade econômica e financeira geram vulnerabilidades que colocam em risco a segurança mundial.

Outra diferença da análise do quadro internacional da política de Lula para a de FHC foi a percepção da política de Lula quanto a necessidade de incluir a questão ambiental nas políticas de segurança bem como o entendimento de que as riquezas naturais de um país pode ser um fator de vulnerabilidade, neste sentido, a política de defesa de Lula tem como uma das prioridades a Amazônia e a vasta região costeira do Brasil.

A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional (Brasil. PDN, 2005. p. 05).

A Política de Defesa de Lula, diferentemente da política de FHC, realizou uma separação do ambiente regional do quadro internacional. Portanto, para a análise comparativa é utilizado o tópico ambiente regional e enquadramento regional para a política de defesa de Lula e a parte referente à América do sul extraída do quadro internacional da política de defesa de FHC.

Ambas as políticas sinalizam a necessidade do fortalecimento da integração regional, incluindo a região do Atlântico Sul, a inserção múltipla dos países visando a harmonização de interesses, a realização

de esforços para o desenvolvimento econômico e social dos países com o intuito de combater as desigualdades sociais.

Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul- Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul . A ampliação e a modernização da infra-estrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração (Brasil. PDN, 2005, p. 07).

No que concerne as questões específicas do Brasil, a política de defesa de Lula aprofundou a análise quanto as ameaças tradicionais, novas vulnerabilidades e o perfil de segurança do Brasil. Neste sentido foi ratificado a necessidade de uma atuação veemente de segurança e defesa na região amazônica, melhorar a eficácia de atuação quanto a proteção da região costeira e intensificar o controle aéreo em todo território nacional.

Quanto aos objetivos da defesa nacional, as políticas de defesa nacional de FHC e Lula são semelhantes no que se refere a garantia da soberania com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; a preservação da coesão e da unidade da Nação; a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Quanto às orientações estratégicas, as duas políticas de defesa convergem sobre o emprego das forças militares no caráter preventivo, defensivo e reativo e na conjunção de valores consolidados pela tradição diplomática como a solução pacífica das controversas, o respeito

aos limites e fronteiras, a rejeição à guerra, o estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, geralmente baseado na confiança e no respeito mútuos.

Contudo, a política de defesa de Lula avança em outras questões como o desenvolvimento e integração da indústria da defesa aliadas a integração regional, a importância do desenvolvimento da mentalidade de defesa nos diversos setores da sociedade brasileira, além de discutir os objetivos de forma peculiar a cada problemática, como a questão amazônica, a vigilância do espaço aéreo, continental e marítimo, das águas jurisdicionais no atlântico sul, etc.

A ausência de litígios bélicos manifestos, a natureza difusa das atuais ameaças e o elevado grau de incertezas, produto da velocidade com que as mudanças ocorrem, exigem ênfase na atividade de inteligência e na capacidade de pronta resposta das Forças Armadas, às quais estão subjacentes características, tais como versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica, por meio de forças leves e flexíveis, aptas a atuarem de modo combinado e a cumprirem diferentes tipos de missões (Brasil. PDN, 2005, p. 12).

Concernente aos direcionamentos estratégicos, as políticas de defesa de Lula e FHC apresentam grande confluência concentrando-se no aprimoramento das forças armadas, dos sistemas de segurança e vigilância, das instituições de segurança e defesa, bem como estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa.

Verifica-se, principalmente na análise da Política de Defesa Nacional do governo Lula, a estreita relação estabelecida entre segurança, desenvolvimento e integração. A abordagem da segurança extrapola a questão da defesa e do emprego das forças militares.

Realizada a análise comparativa das Políticas de Defesa Nacional de FHC e Lula, é possível abordar mais concretamente os dimensionamentos, desdobramentos e resultados da política de segurança regional do governo Lula, já que o a abordagem comparativa funciona como uma ferramenta metodológica que permite uma apreciação mais palpável da temática estudada.

7. Conclusões

As propostas de segurança regional do primeiro Governo Lula estiveram vinculadas a projetos de desenvolvimento através da cooperação para a integração e no crescimento visando a diminuição da pobreza e justiça social focado no alcance da paz. Políticas determinantemente de longo prazo.

As conquistas materiais do atual governo foram importantes e aprofundaram um movimento anterior ao Governo Lula. Os eventos tratados neste trabalho, como o posicionamento firme quanto a defesa da soberania venezuelana no episódio da eleição de Chávez, a mediação no conflito na Colômbia em 2003 e a condução pacífica das negociações da Petrobras com o governo boliviano, foram pontuais para caracterizar a linha assumida por esse governo quanto a América do Sul. Porém, a consolidação da Comunidade Sul-Americana das Nações, onde consta a Declaração sobre Segurança Cidadã e o aprofundamento do Mercosul, em especial o Acordo Quadro Sobre Segurança Regional foram as principais constituições neste quadriênio.

As conquistas não materiais, mais difíceis de serem mensuradas no calor dos acontecimentos, se compõem a partir da postura ativa e altiva assumida pela diplomacia brasileira com o apoio e representatividade do presidente. O comprometimento assumido pelo Brasil como portavoce em inúmeras questões, notadamente em programas de diminuição da fome e políticas comerciais mais justas para os países periféricos perante o mundo, fortaleceu a imagem do Brasil como um líder.

Contudo, a América do Sul é uma região de características diversas, onde a população de um país sabe pouco sobre a dos outros, em que os interesses individuais imperam tendo em vista a prevalência de acordos bilaterais acentuadamente quanto a questões de comércio; os Estados Unidos permeiam as políticas internas da região e principalmente não existe uma sensação de identidade ou pertença cultural. Os olhos estão todos voltados para o norte, de onde vem inclusive as referências sobre nós mesmos.

Toda complexidade desse contexto requer do aspirante à liderança - posição assumida pelo Brasil principalmente em seus atos no âmbito internacional que perpassa acentuadamente pelas questões de segu-

rança - uma postura estratégica e solidária. A sinalização de Chávez quando sugere que o Brasil ceda para a Bolívia a estrutura da Petrobrás neste país pode ser considerada uma reivindicação quanto ao posicionamento de liderança do Brasil.

O Brasil vem através de inúmeras políticas concessionárias flexibilizando a histórica impenetrabilidade argentina em relação a aceitação do Brasil como liderança e condutor de medidas políticas regionais também no âmbito da segurança, contudo sem grande ênfase e principalmente lealdade por parte da Argentina. Porém, os possíveis líderes sul-americanos que despontam nesse momento são —além do Brasil— o Chile e a Venezuela.

É possível ver até onde e com que intensidade se estende a influência do Brasil nos países locais e como os Estados Unidos ainda exercessem, sem concorrência, a liderança direta entre alguns países, determinadamente nas questões econômicas e de segurança, quadro agravado pelo ainda pequeno diálogo entre os países sul-americanos quanto a essas questões. O alcance brasileiro é consideravelmente menor nos países não-fronteiriços.

Permaneceu predominantemente na retórica a condição proposta pelo Brasil quanto a desenvolvimento, integração e paz, no âmbito da segurança regional. Um país que historicamente pouco olhou para o seu entorno —comportamento seguido por todos os outros da região— não mudaria essa estrutura, principalmente cultural e de comportamento, em quatro anos.

É necessário tempo e boa vontade para suplantar o jogo de soma zero que predomina entre as nações locais. E os países que se prestam a essa tentativa devem estar dispostos a em um primeiro momento ceder e doar. Em questões de interesse coletivo, muitas vezes é necessário minimizar os interesses particulares, o que em alguns planos decididamente causa transtornos, atrasos, dificuldades e limitações. Mas a importância de se enxergar em longo prazo esvazia as urgências individuais, o cenário futuro é muito mais aprazível e próspero em um contexto de cooperação, ou ainda mais profundo: de integração.

A continuidade do Governo Lula em um segundo mandato, decidido em outubro de 2006 com as eleições presidenciais, indicam a

permanência do tema no foco central do Brasil, em especial pelas declarações do presidente e de assessores próximos que indicam as prioridades do segundo governo: desenvolvimento, com crescimento auto-sustentável e a integração sul-americana.

NOTAS

1. Professora, pesquisadora da Universidade de Harvard e especialistas em terrorismo e armas de destruição em massa.
2. Diplomata da ONU, ex-inspetor da ONU e foi responsável pela rejeição da alegação dos EUA de que o Iraque possuía armas de destruição em massa, justificativa usada para invasão do país em 2003.
3. Ao final de 2006 a esquerda detêm o poder em 75% da América Latina. (Flasco – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - Jornal Folha de São Paulo, 01/11/06, p. A19).
4. Decisão do Conselho do Mercado Comum. Dec. 16/06 de 20 de julho de 2006.
5. Aprovada pelo decreto N° 5.484 de 30 de julho de 2005.
6. Política de Defesa Nacional referente ao ambiente regional e entorno estratégico.
7. Portaria Normativa N° 899 do Ministério da Defesa de 19 de julho de 2005.
8. O conceito da Base Industrial de Defesa no Brasil é estabelecido pela PNID como um conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa.
9. Política de Guerra Eletrônica de Defesa aprovada pela portaria normativa n° 333 do Ministério da Defesa, 24 de março de 2004.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, Celso (2006). *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. São Paulo, nº 75 – Abril / Junho de 2003. Disponível em: <<http://www.funccex.com.br/bases/75-ENTREVISTA.pdf>>. Acesso 12 set.
- Amorim, Celso (2006). Segunda Rodada de Debates: Conceitos de Segurança e Defesa – Implicações para a Ação Interna e Externa do Governo. In: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva (org). *Reflexões sobre Defesa e Segurança: uma estratégia para o Brasil* v.1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004a. p.135-156. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso 10 set.
- Amorim, Celso (2006). *A política externa do governo Lula: dois anos*. In: Observatório Político Sul Americano, Rio de Janeiro, nº04, março de 2004b. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>. Acesso em 14 set.
- Amorim, Celso (2006). *Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. Análise de Conjuntura OPSA*. Rio de Janeiro, n.4, mar. 2005a. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>. Acesso em: 15 out. .
- Amorim, Celso (2005b). A ONU aos 60. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol.14, n.º1, Jun./Jul./Ago.
- Blix, Hans (2006). Brasil lidera luta por Desarmamento Nuclear. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 nov. 2006. Internacional, A17.
- Brasil (1988). Artigo Quarto, Dos Princípios Fundamentais. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Editora Saraiva.
- Brasil (2006). Política de Guerra Eletrônica de Defesa - Ministério da Defesa - Gabinete do Ministro - Portaria Normativa Nº 333/MD-DOU nº 59, de 26 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/md/ge.htm>>. Acesso: 07 set.
- Brasil (2006). Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID - Ministério da Defesa - Gabinete do Ministro Portaria Normativa Nº 899/MD, de 19 de julho de 2005 - Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/md/pnid.htm>>. Acesso: 07 set.

- Brasil (2006). Política de Defesa Nacional. Decreto Nº 5.484 de 30 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/docs/LDN-2005.pdf>>. Acesso: 13 out.
- Brasil (2006). Política de Defesa Nacional. julho de 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM>. Acesso: 01 ago.
- Brasil (2006). Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID - Ministério da Defesa -Gabinete do Ministro - Portaria Normativa No-586/MD, De 24 de abril de 2006 - Aprova as Ações Estratégicas para a Política Nacional da Indústria de Defesa. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/md/pnid_1.htm> Acesso em 09 set.
- Brigagão, Clóvis (1995). Margens do Brasil – Ensaio de Política Global. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Brigagão, Clóvis. Terceira Rodada de debates: O Brasil Diante dos Desafios Internacionais de Segurança e Defesa. Defesa In: J.R. de Almeida Pinto.
- A.J.Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva (Org.) (2004). *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança - Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. p.73-88.
- Carvalho, Guilherme (2006). A estratégia da integração da infra-estrutura da América do Sul e o governo brasileiro. In: *Biodiversidad en América Latina*. Nov. 2003. Disponível em: <<http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/7881>>. Acesso em: 12 nov.
- Carvalho, Guilherme (2006). *A Estratégia da Integração da Infra-estrutura da América do Sul e o governo Brasileiro*. Disponível em <<http://www.fase.org.br/>> Acesso em 20 de Abril de 2006.
- Casa (2006). Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul. Disponível em: <<http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/declaracao-sobre-seguranca-cidada-na-america-do-sul>>. Acesso em: 01.out.
- Centro de Estudos Estratégicos (2006). Mercosul: Reflexos para o poder militar. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ensino.eb.br/cee/publicacoes.htm>>. Acesso em: 04 set 2006.

- Cervo, Amado Luiz (2003). A Política Exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Externa*. Brasília-DF, Ano 46 n°1, p.5-11.
- Cervo, Amado Luiz (2002). *Relações Internacionais da América Latina*. Brasília: IBRI.
- Flemes, Daniel (2006). *Rumo à Comunidade de Segurança no Sul da América Latina – Uma Corrida de Obstáculos*. In: Revista Ibero-americana, IV (14), maio 2004. pp. 182-186. Disponível em: <<http://www.iberoamericana.de/articulos-pdf/14-flemes.pdf>>. Acesso em 20 out.
- Fonseca Júnior, Gelson (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Fundación Seguridad y Democracia (2006). *Observatorio de Seguridad Análisis Suramericano*. Colômbia, ago. 2006. Disponível em: <<http://www.seguridadydemocracia.org/default.asp>>. Acesso em: 14 set.
- Garcia, Marco Aurélio (2005). *A Política Externa Brasileira: Novo Ciclo Histórico*. In: Informativo do Grupo de Conjuntura Internacional - GACINT Ano 5 - N° 17 - Mai/Jun03. Disponível em: <http://www.usp.br/ccint/gacint/panorama/panorama_17port.pdf>. Acesso 12 ago.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (1999). *Quinhentos Anos de Periferia - uma contribuição ao estudo de política internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/ Ed. Contraponto.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). *Uma Estratégia Militar para o Brasil*. In: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, vol 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. p. 61-84. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/internet/sitios/internet/ciclododebates/>>. Acesso em 13 set.
- Herz, Mônica (2006). Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira. Terceira Rodada de debates: In: J.R. de Almeida Pinto, A. J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva (Org.) *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança - Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança* v.2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. p 103-118. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 13 set.

- Lafer, Celso (2001). *A Identidade do Brasil e a Política Exterior Brasileira*. São Paulo: Perspectiva S.A.
- Lafer, Celso; Fonseca Júnior, Gelson (1997). *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas*. In: Fonseca Júnior, Gelson; Nabuco de Castro, Sérgio Henrique (orgs.). *Temas de política Externa Brasileira II*, vol I, 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- Maior, Luiz A. P. Souto (2003). *Desafios de uma Política Externa Assertiva*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília-DF, ano 46, n.1, p. 12-38.
- Mathias, Suzeley (2001). *As Novas Ameaças*. *Jornal da Unicamp*, São Paulo, p.16, out.
- Mercosul (2006). *Acordo Quadro Sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional*. Decisão do Conselho do Mercado Comum. Dec. 16/06 de 20 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1606p.pdf>>. Acesso em : 05 ago.
- México (2006). *Declaração sobre Segurança nas Américas*. Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 28 de outubro de 2003. Cidade do México. Disponível em <<http://www.oas.org/csh/ces/documentos/CE00352P01.doc>>. Acesso em 10 out. 2006.
- OEA (2006). *Declaração sobre Segurança nas Américas*. Aprovada na terceira sessão plenária realizada em 28 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp>. Acesso em 20 out.
- Oliveira, Eliézer Rizzo de (2005). *A Visão Brasileira da Segurança Hemisférica*. In: *Seminário Defesa Europa – América Latina*. Santiago, Chile, 2004. Disponível em <http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0622-001_g.pdf>. Acesso 15 Abr.
- Proença, Domício (2006). *Contexto, Ciência e Desafios: O Brasil Diante da Defesa e da Segurança*. In: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, vol 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. p. 61-84. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/>>. Acesso em 13 set.

- Silva, Luis Inácio Lula (2006). Lula defende Chávez dos EUA e diz não aceitar “difamações”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 30 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/2005/3/30/Pagina2733.htm>>. Acesso em: 12 set.
- Silva, Luis Inácio Lula (2006). Discurso de Agradecimento. In: *Cerimônia de entrega do Prêmio “Estadista do Ano 2006*. Nova Iorque, 19 set. 2006. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em: 12 set.
- Soares, Luiz Felipe de Macedo (2006). Reflexões sobre a Atualização do Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança – IV Ciclo de Debates. In: *O Brasil no Cenário Regional de Defesa e Segurança*. Centro General Ernani Ayrosa, Itaipava, 6 e 7 dez. 2003. Disponível em: <http://www.assuntosinternacionais.rj.gov.br/tema_detalle.asp?ident=8>. Acesso em: 15 set.
- Stern, Jéssica (2005). O Terror Vai Aumentar. *Revista Istoé*, São Paulo, Ed. 1848, 23 mar.
- Vigevani, Tullo (2006). Os Limites para uma Política Sul-Americana. In: *Panorama da Conjuntura Internacional. Informativo do Grupo de conjuntura Internacional*, n 15, ANO 4, p. 01-03, out./nov. 2002. Disponível em: <<http://www.usp.br/ccint/gacint/panorama/panorama15port.pdf>>. Acesso em: 10 set.
- Valladão, Alfredo (2005). As Responsabilidades Sul-americanas no Sistema de Segurança Internacional. In: Fundação Konrad-adenauer. *Segurança Regional: Um Diálogo Europa – América do Sul*. Rio de Janeiro: Upload Editora, p. 99-105.

SUMARIO

Paz, desenvolvimento e integração: As políticas de segurança regional no governo Lula

Este artigo teve como objetivo primaz demonstrar como se configura a atuação brasileira no fomento de políticas de Segurança Regional

concernentes a tríade paz, desenvolvimento e integração no primeiro Governo Lula. O artigo procurou identificar e analisar as políticas de segurança regional no Governo Lula, quanto a propostas, formas de atuação e resultados obtidos, compreendendo o contexto da América do Sul no determinado tempo histórico. Foi realizada uma breve análise histórica da evolução da visão brasileira sobre segurança regional. Bem como uma comparação das Políticas de Defesa Nacional apresentadas no Governo FHC e no Governo Lula, usada como base para valoração dos desdobramentos da questão no atual governo.

Nos resultados encontrados destaca-se a atuação do governo para o favorecimento de políticas que fortalecem as relações de cooperação entre países da região baseados em uma proposta de desenvolvimento conjunto para o alcance da estabilidade e da paz na América do Sul, contudo com graves, mas esperadas, dificuldades de realização.

RESUMEN

Paz, desarrollo e integración:

Las políticas de seguridad regional en el gobierno Lula

Este artículo tiene como objetivo primordial demostrar como se configura la actuación brasileña en el fomento de políticas de Seguridad Regional concernientes a la tríada paz, desarrollo e integración en el primer Gobierno Lula. El artículo busca identificar y analizar las políticas de seguridad regional en la gestión de Lula da Silva en lo referente a propuestas, formas de actuar y resultados obtenidos, comprendiendo el contexto de América del Sur en ese determinado tiempo histórico. Se realiza un breve análisis histórico de la evolución de la visión brasileña sobre seguridad regional, además de una comparación de las Políticas de Defensa Nacional presentadas en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y de Lula da Silva, usada como base para el examen de las implicaciones de la cuestión en el actual gobierno.

En los resultados encontrados, se destaca el accionar del gobierno para promover políticas que fortalecen las relaciones de cooperación entre países de la región basadas en una propuesta de desarrollo conjunto para el alcance de la estabilidad y de la paz en Sudamérica, aún así con grandes, pero esperables, dificultades de concreción.

ABSTRACT

**Peace, Development and Integration:
Regional Security Policies in Lula's Administration**

The main purpose of this article is to describe the configuration of Brazil's actions in promoting Regional Security policies concerning the peace-development-integration triad in Lula's first Administration. This article intends to identify and analyse the regional security policies of Lula Da Silva's Administration in terms of proposals, forms of action, and obtained results, taking into account South America's situation at that specific historical moment. A brief historical analysis is made of the evolution of Brazil's vision on regional security, as well as a comparison of the National Defense Policies applied in the Administrations of Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva, which are used as a basis to examine the implications of the issue under consideration for the current administration.

Among the results, we can highlight the Government actions to promote policies aimed at strengthening cooperation links among the countries of the region based on a joint development proposal to achieve stability and peace in South America, with important, yet foreseeable difficulties in its realization.



Crimen organizado internacional: Una amenaza a la estabilidad democrática

Francisco Rojas Aravena

América Latina y el Caribe atraviesan por un período de acelerados e importantes cambios en la forma cómo se definen y abordan los problemas de seguridad y los desafíos a la democracia. Uno de los mayores desafíos, que en muchas de nuestras sociedades se ha transformado en una amenaza emergente y en crecimiento son los ilícitos internacionales.

La presencia del crimen organizado se manifiesta con gran fuerza en América Latina. El Presidente de México ha colocado la lucha contra este flagelo como una de sus mayores prioridades; mientras que el Presidente de Brasil ha desplegado tropas federales para combatir la

violencia del crimen organizado en Río. En Colombia se descubren sumas millonarias en allanamientos a casas de narcotraficantes. En Costa Rica cada día se detienen a más pesqueros cargados de toneladas de drogas. En las cárceles de la región aumenta el hacinamiento y la violencia. El Salvador aprobó una nueva ley antimaras. En Guatemala el Presidente de la República señaló que el Estado está sobrepasado por el Crimen Organizado. En definitiva, el Estado está luchando, en medio de grandes dificultades, por incrementar el imperio de la ley y el estado de Derecho.

En el contexto latinoamericano, diversos estudios y análisis indican que se está en presencia de fuertes crisis del Estado. Así se señalaron en el Primer Informe del Secretario General de la FLACSO, 2005, (www.flacso.org) y el informe del PNUD, *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, (www.pnud.org y www.alfaguara.com.ar). Parte importante de estas crisis se expresan en problemas de gobernabilidad en las distintas subregiones.

Ellas, en lo fundamental, evidencian una creciente debilidad estatal en los diversos países donde se manifiesta una pérdida del monopolio de la fuerza como elemento característico y esencial de la estatalidad. Si miramos las muertes por armas pequeñas en la región latinoamericana y caribeña encontramos que esta región ocupa el lugar más alto en el mundo. El tráfico de armas livianas se ubica en un lugar destacado en las transacciones ilegales ligadas al crimen organizado, generando situaciones de violencia de alta intensidad en Sao Paulo y Río de Janeiro, en Brasil, y en Acapulco, Tijuana y Michoacán, en México. Así también en El Salvador y Guatemala. Además de las situaciones de violencia en las principales ciudades de Colombia. De allí la urgente necesidad de asumir una responsabilidad conjunta de los países de la región de promover políticas que reafirmen la estabilidad y la democracia; y reafirmar el imperio de la Ley y el Estado de Derecho.

La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en tres aspectos: Un Estado de Derecho débil por la falta de imperio a la ley; la incapacidad del Estado para asegurar los bienes públicos básicos para el conjunto de la población y en una importante erosión de sus sistemas políticos, en especial en las jóvenes democracias. La debilidad institucional de las democracias refuerza cada uno de los elementos reseñados y posibilita una mayor erosión del Estado por parte del crimen organizado.

Los datos del BID respecto a los costos que significa la crisis estatal y el impacto que tiene la intromisión del crimen organizado en los estados debilitados son grandes. El costo de la violencia generado por el crimen organizado ha sido estimado en ciento sesenta y ocho mil millones de dólares, lo que representa el 15% del producto bruto latinoamericano. Lo anterior, cuando se aplica a países específicos como es el caso de El Salvador, o de Colombia, representa alrededor del 25% del producto bruto. Este impacto en el PBI se manifiesta por las muertes y los heridos, así como por la destrucción de la infraestructura y las dificultades para operar y desarrollar actividades comerciales; en especial, el comercio internacional. Esta situación genera un marco de inseguridad que se expresa particularmente en el área de Centroamérica, donde maquilas instaladas en países que son vulnerables salen rápidamente por temor a la acción de la criminalidad organizada.

El Fondo Monetario Internacional, por su lado, estima que alrededor del 8% de la economía mundial corresponde a dinero vinculado al tráfico de drogas, a la fuga de capitales, o a la evasión de impuestos. Esto muestra la magnitud que tienen los negocios ilegales en el mundo, donde las mayores rentabilidades se manifiestan en el tráfico de drogas, el tráfico de armas y, lamentablemente, en el tráfico de seres humanos.

La percepción de los latinoamericanos del grado de cumplimiento de las leyes es baja según el Latinobarómetro (www.latinobarometro.org). Un 22% de los entrevistados señala que el Estado no logra que cumpla ninguna ley. Las mejores percepciones se producen en Uruguay, Costa Rica, Colombia y Chile, donde se lograría el cumplimiento de poco más del 50%; mientras que las más bajas percepciones sobre el imperio de la Ley están en Bolivia, Brasil, Perú, Paraguay y Ecuador.

Es importante destacar, que si las leyes no se cumplen para todos, se generan situaciones de impunidad, así como si no se logra que la ley sea aplicable a todos los habitantes, se pierde la igualdad ante la ley y con ello se pone en entredicho un principio básico de los sistemas democráticos.

Cuando los delitos quedan impunes, la confianza ciudadana se erosiona tanto sobre el sistema político y sus partidos, como sobre la institucionalidad democrática. La restitución de la confianza aparece como una

compleja tarea que es necesario abordar con urgencia para mejorar las capacidades de gobernabilidad democrática en la región.

El crimen organizado es esencialmente transnacional

Un primer debate se produce en la discusión teórica en torno a la definición de crimen o delito organizado. ¿Cómo se define crimen o delito, y si éste es organizado? Tal discusión, principalmente jurídica, señala la existencia de un tipo de delincuencia que se diferencia de lo que se denomina “delincuencia común” debido a los procesos de evolución o perfeccionamiento que caracterizan este antiguo fenómeno rejuvenecido con el advenimiento de la sociedad de la información. Varios elementos señalan esta diferencia: a) rebasa los controles gubernamentales, b) establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la comisión de hechos delictivos, c) persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político d) la delincuencia está delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional. e) adicionalmente, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas de carácter global. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario contar con una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales, convirtiéndose esto en uno de los principales retos que poseen los Estados, las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

El crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico, sin embargo, para poder recibir esos recursos ocupa la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales. Esta característica es la que representa el mayor peligro para las sociedades latinoamericanas

y caribeñas. El crimen organizado posee una fuerte coherencia interna, altos grados de especialización y sofisticación. No es ideológico, no busca el poder político como tal, lo que busca es la influencia y la capacidad de decisión sobre los agentes del Estado, con independencia de la ideología de éstos. Es una empresa ilegal, aunque normalmente penetran empresas legítimas.

- El crimen organizado no es ideológico, aunque para alcanzar sus objetivos puede perseguir algunos fines políticos; no busca el poder político como tal. Es decir, no hay un crimen organizado que sea el partido del narcoestado o del partido de los roba carros, sino que buscan incidir sobre el Estado, pero no tomar el poder por sí mismos. Lo que buscan es tener, en un contexto de estabilidad, formas de influencia que les permitan un marco de impunidad para desarrollar su acción. En este sentido, el crimen organizado se diferencia del terrorismo. El terrorismo busca objetivos políticos por medio del terror.
- El crimen organizado posee una estructura jerárquica; hay una autoridad que define y planifica los objetivos. Estas estructuras de mando han adquirido cada vez mayores grados de flexibilidad. Los carteles de la droga en los distintos países de América Latina en la medida en que se ha logrado apresar a sus principales cabecillas, se han dispersado y fragmentado en forma considerable, generándose un segundo y tercer nivel de nuevos mandos de autoridad para continuar con las actividades ilícitas, lo que hace más compleja la tarea de represión. En cierto sentido se puede afirmar que dada la dimensión y gravitación de estos ilícitos se mantienen como una actividad continua y permanente independientemente que vayan “cayendo” distintas personas y mandos.
- El crimen organizado posee una fuerte cohesión interna. El mayor grado de cohesión o las restricciones para romper con esta asociación ilícita se vincula a la violencia; es la violencia y el uso de la fuerza o la amenaza de ella uno de sus elementos característicos. Entre los aspectos que tienden a otorgar un mayor grado de cohesión se encuentran los de carácter étnico, o bien el origen de los integrantes (sea este familiar o territorial). El lugar de origen genera una perspectiva de cohesión, de complicidad, de lazos de confianza importantes. El crimen organizado tiene una fuerte

autoidentificación, busca desarrollar una alta dosis de credibilidad, para de esta forma poder intimidar.

- El crimen organizado es una empresa ilegal, aunque por lo general estas empresas o asociaciones ilegales lo que hacen es penetrar negocios legítimos. La corrupción es un elemento central que explica este fenómeno. A la vez es fundamental comprender la forma en que actúa la corrupción y cómo ésta se expresa particularmente frente a la institucionalidad del Estado y de la sociedad.
- El crimen organizado es crecientemente transnacional. La transnacionalización es una consecuencia creciente de la globalización. En este marco del crimen organizado adquiere una gran sofisticación cuando accede al uso de tecnologías de punta. La ampliación del ámbito operativo de las redes criminales organizadas resultante de los procesos de globalización financiera y comercial constituye un caldo de cultivo para el fortalecimiento de las acciones ilícitas. Hoy las organizaciones criminales operan internacionalmente con tanta solvencia y sofisticación como las empresas transnacionales, pueden vincularse a éstas e incluso competir con ellas en áreas específicas del mercado.
- El crimen organizado se articula en forma jerárquica y se especializa. En estudios recientes se indica, por ejemplo que los carteles mexicanos de drogas, que son los que controlan las principales cadenas de distribución y el ingreso de la droga a los Estados Unidos, están comprando directamente y al por mayor, la droga en Colombia. Es decir, existen almacenes de aprovisionamiento en Colombia en donde los distintos carteles entregan esta droga, allí es comprada y luego llevada a los grandes centros de consumo, fundamentalmente por tierra y mar. En la medida en que se han desarrollado políticas de radares y de sistemas de control aéreo, se estima que en la actualidad el 60% de la droga se mueve por medios terrestres y navales. Por lo tanto, es en este marco en donde el tráfico por Centroamérica y el Caribe, adquiere una gravitación mayor y tendrá un efecto muy importante en sus Estados y sociedades.
- El crimen organizado produce distintos tipos de daños. Daños sobre los individuos, daños sobre las comunidades, los negocios, las instituciones y la democracia.

El crimen organizado produce diferentes tipos de daños: Sobre los individuos, las comunidades, los negocios, las instituciones y sobre el Estado. *Sobre los individuos*, el tráfico de seres humanos lo evidencia de manera irrefutable. En otra área se puede destacar el deterioro en la salud pública, expresada a través de enfermedades que se expanden como producto de la acción del crimen organizado, que encuentra un potente precursor en el uso de drogas intravenosas, como la heroína y, en un porcentaje menor, el VIH-Sida.

El crimen organizado tiene un alto impacto *sobre los negocios*. Algunos de ellos son la piratería, el fraude y el impacto de ambos en la competencia y el comercio por lo que es muy difícil para un negocio legítimo poder competir con precios que aparecen como “subsidiados” o bien que no tienen que ver con la realidad de la producción.

Para *las Instituciones y el Estado* el daño y los costos son cada vez mayores por los altos porcentajes del PIB que debe destinar el Estado, o que pierde frente al crimen organizado, ya sea para mitigar los efectos de éste o bien para recuperar personas por medio del sistema salud, o tomar control de áreas en las que operan los señores de las drogas. La intimidación que sufren las distintas instituciones y el grado de corrupción que las corroe de manera importante expresan otros costos y otras formas de daño. En esto se afecta de manera importante a la democracia, porque le produce un desprestigio sustantivo; se reduce el apoyo de la ciudadanía, se deslegitiman los procesos, limita la participación política y se incrementa la impunidad de los actores que usan la corrupción.

Nuevas perspectivas han surgido cuando se mira el tema desde las comunidades. En los últimos años, particularmente de países como Australia nuevas definiciones señalan que es necesario mirar el tema desde la representación de las víctimas, vale decir, de las comunidades. Esta perspectiva, sin embargo, también indica que es necesario mirar otra cara de este fenómeno; cómo las comunidades muchas veces se ven coaccionadas por la acción de la policía que exige comportamientos comunitarios frente al crimen organizado y que la comunidad tiene miedo de hacer. La comunidad puede verse, en definitiva, coaccionada por ambas partes, lo que lleva a plantarse el problema desde la percepción de las víctimas.

Para desarrollar una acción efectiva en este campo, se necesita una mirada sistémica, multifactorial y que recoja las visiones de una pluralidad de actores para, sobre esas bases, desarrollar confianza como uno de los activos más importantes. Esto sólo será posible si se desarrollan miradas y percepciones integrales sobre el fenómeno, que a la vez puedan manifestarse en acciones locales, circunscritas, y específicas las cuales pueden ser evaluadas y revisadas para alcanzar los resultados propuestos. La cooperación internacional es esencial para enfrentar el fenómeno.

La democracia y el crimen organizado. El financiamiento de la política constituye un tema de primera importancia en todos los sistemas políticos, más aún, en los sistemas democráticos. En la región latinoamericana y caribeña, si miramos la última década encontramos que se ha producido un fuerte cuestionamiento desde la sociedad hacia su dirigencia política por falta de probidad. Varios jefes de Estado han sido destituidos a consecuencia de la corrupción. Muchos otros están enjuiciados y han pasado por las cárceles vinculados a delitos de corrupción. En la gran mayoría de los casos, corresponde a actos de corrupción sistémica dirigidos desde la cúpula del Estado, apropiándose de éste para obtener grandes beneficios de manera ilícita extraídos al conjunto de la población.

La política y su relación con el dinero inciden en la calidad de la democracia. El financiamiento de los partidos políticos, en especial durante las campañas electorales, se transforma en un punto crucial sobre el cual el crimen organizado puede incidir generando graves daños a la democracia. En la actualidad se puede afirmar que de una u otra manera, con variaciones en su intensidad, este tipo de criminalidad ha penetrado una parte significativa de nuestros sistemas políticos, o han buscado entresijos durante las campañas electorales para introducir dinero y derivar influencia. De allí la importancia de mejorar y perfeccionar la transparencia y los controles en esta materia, pues la falta de regulaciones termina erosionando gravemente los sistemas políticos.

Corrupción y crimen organizado. Esta afecta de manera directa las instituciones democráticas, así como la salud económica de los países latinoamericanos y caribeños. En los Estados y sociedades de la región existen diversos grados de corrupción. Cuando ésta es sistémica afecta al conjunto del Estado y se transforma en un mecanismo rutinario de

“cómo se hacen las cosas” desde las más altas esferas. La corrupción afecta tanto al sector público como al privado. Y ella está en la base de la erosión del imperio de la ley y de un tratamiento discriminatorio entre el conjunto de los ciudadanos.

La debilidad de las instituciones democráticas y los problemas de gobernabilidad se vincula con las cifras de Transparencia Internacional. En su escala, tres países se ubican en la parte más alta de la corrupción, ellos son Haití, Paraguay y Bolivia. Y tres países se ubican en la parte superior, es decir que son los países menos corruptos de la región; pero que tienen una larga tarea todavía por desarrollar. Estos son Costa Rica con un ponderación de un 4.9; Uruguay con un 6.2 y Chile con la más alta ponderación con un 7.4. La lucha en contra de la corrupción es una tarea permanente.

En general, podemos afirmar que tiende a aparecer una situación en la cual los países más pobres y con mayores niveles de inequidad son más vulnerables a la corrupción y, por lo tanto, a la erosión de su precaria institucionalidad.

Muchas de las medidas anticorrupción no han dado los resultado esperados. Frente a la corrupción son pocos los ejemplos de éxito, lo que requiere una dura tarea para cambiar patrones culturales y procesos de formación. La lucha en contra de la corrupción adquiere cada vez más importancia política, lo que se expresa en el sistema global de los señalamientos de Naciones Unidas como en la Convención de Naciones Unidas en contra de la corrupción, suscrita en el año 2003 en México. También, en el ámbito hemisférico, los Estados partes de la Organización de Estados Americanos suscribieron la Convención Interamericana en contra de la Corrupción.

Los estudios académicos han evidenciado las grandes dificultades que posee la lucha en contra de este flagelo. En la mayoría de los casos es esencial desarrollar medidas que tengan un fuerte consenso y legitimidad para afianzar estrategias de largo plazo que puedan ser capaces de reafirmar la voluntad política del conjunto de los actores. En este campo el rol de la sociedad civil es particularmente importante y su labor de fiscalización y de auditoría se expresan cada vez con más fuerza en los distintos países, donde la participación ciudadana y el control de la gestión institucional, gubernamental se ha formalizado en leyes

e instrumentos jurídicos que la definen. Las organizaciones financieras internacionales prestan cada vez más atención a la transparencia y a la capacidad de los ciudadanos organizados de efectuar una fiscalización institucionalizada y sistemática.

El crimen organizado y el tráfico de armas. América Latina es una región que se concibe estratégica para el control del tráfico de armas y otras formas de crimen organizado, específicamente por su historia reciente de conflictos armados, ser zona de tránsito de diverso tipo de contrabando, sus altos niveles de desigualdad social y poseer una institucionalidad débil que plantea incertidumbre en torno al cumplimiento de la ley y la realización de procesos judiciales transparentes y oportunos. En este contexto, el tema de la proliferación y uso ilegal de las armas pequeñas y livianas atraviesa toda la discusión sobre seguridad hemisférica y estabilidad de las democracias latinoamericanas, principalmente por las redes de condescendencia que se tejen alrededor de su comercio, el impacto en la población y la respuesta cuasi militar adoptada por algunos gobiernos de la región para aplacar esporádicos o estructurados focos de eventual desestabilización de los sistemas, vía violencia armada. Las políticas para enfrentar este problema requieren la homologación de las legislaciones, la estandarización de indicadores y metodologías, la actualización coordinada de datos, la identificación de las contrapartes encargadas del control de armas y la puesta de en práctica de una campaña de concientización y transparencia que facilite la comprensión y sensibilización del tema, tanto en decisores políticos y empresarios, como en la misma ciudadanía (www.hemisferio.org).

El tráfico internacional de personas. En tanto el fenómeno migratorio, principalmente desde algunos países de América Latina hacia los Estados Unidos, no sea abordado desde una perspectiva integral, con soluciones razonables para todas las partes y desde sus múltiples facetas y dimensiones, el crimen organizado seguirá teniendo un peso considerable en uno de los fenómenos más relevantes de la región. No hay duda de que el fortalecimiento de las medidas de seguridad para impedir la migración indocumentada por las rutas tradicionales, generara un mercado adicional para actividades delictivas organizadas. Este tipo de criminalidad ha adquirido, gradualmente, dimensiones transnacionales al conectar sus actividades en regiones fronterizas,

extendiese a lo largo del mundo, y tener una fuerte vinculación con el fenómeno migratorio.

Los acontecimientos recientes en torno a las propuestas de modificación legislativa sobre el tema migratorio en los Estados Unidos, tienen un impacto en nuestra región toda vez que el tema es complejo y no existen soluciones fáciles produciendo efectos directos e indirectos para nuestras sociedades en lo político, social, económico y cultural. Los fenómenos migratorios continúan siendo un factor de primer orden en la política hemisférica, pues en los Estados Unidos viven hoy casi doce millones de indocumentados. Los inmigrantes no sólo contribuyen a la economía estadounidense con su fuerza de trabajo; también lo hacen impulsando el consumo y contribuyendo al seguro social. Además, el impacto económico de estos inmigrantes también se hace sentir en Latinoamérica y el Caribe, donde los países buscan cómo maximizar el uso de las remesas.

El tráfico de personas es una importante violación a los derechos humanos. Enfrentarlo demanda políticas claras. No obstante lo anterior, esto es distinto a generar políticas migratorias que tengan un fuerte peso represivo, que pudiese confundirse con un control ligado a experiencias históricas traumáticas como fue la aplicación de doctrinas de seguridad nacional, ahora anunciadas en este campo. La criminalización del inmigrante indocumentado y la militarización de las estrategias para regular los flujos de éstos, constituyen un enorme desafío humanitario para el conjunto de la Comunidad Internacional. Dos procesos asociados a las migraciones se deberían constituir en graves preocupaciones para los gobiernos y las sociedades: El tráfico y la trata de personas.

Políticas de deportaciones y el crimen organizado. La política sobre deportaciones que desarrolla la administración estadounidense requiere por parte de los países de la región, abrir espacios de diálogo y discusión. No puede ser que personas que llegaron a los Estados Unidos muy jóvenes, cuando son profesionales del crimen, sean deportados a sus países de nacimiento, donde no existen condiciones para detenerlos y, la mayoría de las veces, no se recibe la información adecuada sobre sus antecedentes. Un diálogo con la administración estadounidense debería abarcar tanto los aspectos prácticos para mejorar la comunicación en estos casos, como el propio cuestionamiento de la política. Considerando que ésta afecta de manera primordial al conjunto de los

países de la Cuenca del Caribe, es posible desarrollar el tema a partir de iniciativas de carácter multilateral.

El crecimiento económico, el crimen organizado y el lavado de dinero. La liberalización económica junto al desarrollo del transporte ha facilitado el intercambio ilegal de bienes, de igual forma que propicia el intercambio de bienes legales. Las nuevas técnicas de transporte que tienen como núcleo a los contenedores, dificulta las medidas de control. De manera paralela, la liberalización financiera, las reformas económicas y el desarrollo de paraísos fiscales han facilitado el movimiento del dinero y con ello dineros ilícitos se blanquean con mayor facilidad. Algunos procesos de privatizaciones realizados en América Latina no tuvieron la transparencia adecuada, lo que permitió que dineros ilegales entraran en circuitos legales. Por otro lado, sin embargo, se argumenta que la apertura económica, las reformas estructurales en este sector, conjuntamente con la pérdida de monopolios en áreas del poder y de regulación facilitan la fiscalización, dificultan la extorsión y el soborno y permiten una mayor transparencia.

En este campo es difícil distinguir entre la corrupción sistémica de gran envergadura y el accionar del crimen organizado, en particular lo referido al lavado de dinero. Los efectos negativos se expresan en diversos campos, donde la falta de transparencia y la presencia de corrupción dificultan la inversión, afectan el derecho de propiedad, distorsionan la competencia, erosionan las instituciones y diluye los incentivos legítimos para el desarrollo económico.

Los medios de comunicación y el crimen organizado. Los medios de comunicación son esenciales y poseen una labor de difusión investigativa y de denuncia, sin embargo deben evitar crear alarmas innecesarias. Entonces, una cuestión de la mayor relevancia es cómo generar información adecuada sin contribuir a generar espacios para que se pueda intimidar a la población como consecuencia de la alarma y el temor que genera este fenómeno, normalmente ligado a la violencia.

La ciberseguridad y el crimen organizado. El proceso de globalización ha incrementado la dependencia del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. En forma asociada han aparecido nuevas vulnerabilidades y riesgos, donde entre las 7 amenazas prioritarias

definidas por los Estados de las Américas aparecen “los ataques a la seguridad cibernética”. La Unión Internacional para las Telecomunicaciones (UIT) ha destacado que la ciberseguridad y el cibercrimen constituyen grandes problemas e involucran millones de transacciones y miles de millones de dólares. Los delitos en este campo afectan la privacidad, amenazan la estabilidad de las comunicaciones globales y causan pérdidas muy importantes a los consumidores y empresas ligados al comercio electrónico.

Crimen organizado y tráfico ilegal de especies naturales. El tráfico ilegal de especies animales y vegetales es muy atractivo para el crimen organizado. Entre otras razones, esto se explica por el excelente mercado que representa.

La situación en este ámbito es tan grave, que los científicos calculan que de continuar sin controlarse, la acción de bandas criminales organizadas que trafican con especies naturales podrían contribuir decisivamente a su exterminio. El PNUMA estima que hasta un 25% de todas las especies del bosque tropical húmedo podrían desaparecer para el año 2020.

La institucionalidad y el crimen organizado. En el contexto de una cooperación interinstitucional muy débil, la impunidad es el mayor peligro. Naciones Unidas ha señalado tres falencias esenciales: La cooperación es insuficiente entre los Estados; se detecta una falta de coordinación entre los organismos internacionales; y la respuesta de esto es fragmentada y descentralizada. A lo anterior se debe añadir el incumplimiento de los Estados en la ratificación de los tratados internacionales y en el desarrollo de leyes nacionales que puedan darle efectividad a los tratados globales.

Cuatro principales retos de América Latina frente al crimen organizado

Primero, un desafío intelectual. Se necesitan análisis comprensivos y sistémicos; que permitan avanzar en un camino que busca respuestas en este ámbito.

Segundo, es preciso comprender que las decisiones nacionales poseen impactos que van más allá de las fronteras. La lucha en contra de la criminalidad organizada internacional conlleva corresponsabilidades globales. En este sentido, la política de deportaciones de los Estados Unidos ha sido crucial para desarrollar el crimen organizado en el Caribe y en Centroamérica.

Tercero, como un desafío permanente se requiere medir el impacto de la globalización en las diferentes esferas, entre ellas, cómo ha afectado las funciones del Estado-nación. En muchos casos, el Estado, en su acomodamiento y ajuste ante la irrupción de nuevos actores, ha terminado compartiendo su poder y autoridad con entidades y actores transnacionales no estatales. Sin embargo, se produce un debilitamiento de la soberanía estatal, en términos de su reducida capacidad de hacer frente a las fuerzas de la economía global, de las nuevas formas de interacción global, y de los nuevos actores internacionales. En general, la regulación y la capacidad de control del Estado se ven disminuidas en muchas sociedades o países, con lo que surgen nuevas actividades y manifestaciones económicas y sociales que tratan de penetrar y limitar el accionar estatal, y con ello se debilita el imperio de la Ley y se produce un derrame de inestabilidad.

Cuarto, sólo la cooperación internacional permite respuestas positivas y efectivas. En este sentido promover y desarrollar más multilateralismo y más institucionalidad regional y global es crucial para enfrentar al crimen transnacional. La construcción de regímenes internacionales y el establecimiento de tratados y normativas que permitan limitar su accionar y generar políticas que busquen su erradicación se constituye en una herramienta esencial. Esta es un área en la cual la cooperación interestatal posee un amplio espacio para avanzar, y en donde los procesos de concertación política en América Latina tienen grandes desafíos en esta materia.

En breve, el control y la limitación del crimen organizado transnacional demanda políticas de estado en los diferentes países; mayores niveles de coordinación interestatal; el desarrollo de una institucionalidad nacional y supranacionales coordinadas; y más participación de la sociedad civil para superar los déficits que hoy se perciben en la gobernabilidad democrática y reforzar el imperio de la Ley y el Estado de Derecho.

Recomendaciones

Es fundamental crear, desarrollar y mantener procesos de confianza mutua para enfrentar la criminalidad organizada. Sin confianza aparecerán obstáculos importantes en el tratamiento de materiales sensibles. En este caso la confianza debe abordar tanto las relaciones interpersonales, en el sentido de reconocer capacidades profesionales y técnicas; como capacidades institucionales, que van desde lo básico referido a la reserva, como a las posibilidades de desarrollar operaciones combinadas tanto nacionales como internacionales. Ampliar la confianza es la principal inversión para lograr éxitos en este campo.

Entre las medidas que se destacan para enfrentar con éxito el problema del crimen organizado, es necesario distinguir diversos niveles en los cuales es posible establecer políticas específicas que se retroalimenten entre sí. En efecto es necesario diseñar políticas de carácter global que pongan énfasis en el perfeccionamiento y desarrollo de regímenes internacionales en la materia. Junto con ello es posible distinguir medidas específicas en el ámbito del hemisferio occidental, en el cual le cabe un rol especial a la Organización de Estados Americanos (OEA). De igual forma es necesario establecer políticas nacionales y subregionales capaces de avanzar con instrumentos específicos de carácter local, coordinados nacional y subregionalmente.

A nivel global

En el ámbito global o mundial adquiere fundamental importancia el desarrollo de medidas específicas tendientes a superar los problemas reseñados por el Secretario General de Naciones Unidas, en el sentido de universalizar la ratificación de las Convenciones y otros instrumentos internacionales, en segundo término mejorar los instrumentos, mecanismos y espacios de coordinación interestatal para enfrentar los desafíos que representa el crimen organizado y su constante mutación y finalmente el reforzar la calidad de las leyes nacionales para implementar los acuerdos internacionales en este campo.

Tal como se indica en este informe la cooperación internacional cumple un rol fundamental dado el carácter global del fenómeno de la delincuencia criminal organizada. La voluntad política es central, pero no

bastan las expresiones retóricas en esta materia sino que se requieren expresiones específicas ligadas a recursos humanos y materiales y las capacidades institucionales para hacer frente a este fenómeno.

El intercambio de experiencias, de información y el desarrollo de visiones integrales sobre el impacto del crimen organizado en la seguridad internacional, así como los efectos que esta delincuencia posee sobre la seguridad ciudadana y pública en los distintos estados constituye una prioridad fundamental para avanzar en el fortalecimiento del estado democrático de derecho, en el reforzamiento de las capacidades de protección sobre los derechos humanos, así como el mejoramiento de la responsabilidad de proteger a la ciudadanía pro parte de los distintos estados del sistema internacional.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional podrían establecer un espacio de análisis para el intercambio de experiencias y luego formular propuestas que permitan desarrollar mejores controles con relación al movimiento de los flujos financieros en el mundo. De igual forma el proponer medidas específicas sobre los paraísos fiscales dadas las facilidades que estos otorgan en las transferencias de dinero de los cuales no se tiene plena certeza de sus orígenes.

En ámbito global es necesario impulsar una cultura de enfrentamiento a la criminalidad organizada. Así como la UNESCO ha cumplido un rol extraordinario en el fomento de una cultura de paz es necesario desarrollar una cultura del valor de la ética, de la cultura de la legalidad y de la transparencia.

A nivel hemisférico

En las Américas no existe una convención integral que aborde, y enfrente el combate al crimen organizado transnacional. Existen una serie de instrumentos muy importantes que regulan temas ligados a la criminalidad internacional, tales como: La Convención Interamericana sobre Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción y algunos otros instrumentos. Sin embargo, no se cuenta con un régimen internacional comprensivo que

vincule los diversos delitos en una perspectiva holística, de carácter multidimensional.

Dado el impacto que posee la criminalidad transnacional vinculada al tráfico de drogas, que tiene una base de desarrollo muy importante en nuestra región y las crecientes manifestaciones de violencia ligadas a este en los países latinoamericanos y caribeños, aparece recomendable que la Organización de Estados Americanos conforme un grupo de trabajo tendiente a evaluar el impacto de este fenómeno y el diseño de mecanismos internacionales capaces de enfrentarlo con éxito. Este análisis permitirá establecer y evaluar el grado de riesgo y amenaza que este fenómeno representa particularmente para los países pequeños insulares. A la vez podrá definir políticas en el área andina ubicadas sobre la base de una visión de la corresponsabilidad global frente al combate a la criminalidad internacional y en especial al narcotráfico.

En un sentido similar se puede recomendar que desde la institucionalidad subregional latinoamericana también se expresen recomendaciones de política que se integren en un todo general, el cual redundará en la creación de un régimen internacional efectivo en las Américas. Este permitirá fortalecer los mecanismos nacionales para consolidar el estado de derecho en el marco democrático, el perfeccionamiento de legislaciones adecuadas en cada uno de los países, las que se estarán crecientemente correlacionadas en la región para así poder avanzar hacia la consolidación de sistemas de justicia criminal efectivos y con altos grados de independencia en el desarrollo de sus actividades y vinculadas en la región.

En las Américas se reconoce que, además de la lucha en contra de delitos específicos el combate al crimen organizado posee una dimensión ética muy importante. Lo anterior significa que el estado democrático no es neutral ni establece convivencia frente al crimen organizado sino que busca por medio del reforzamiento de las capacidades legales y de la institucionalidad democrática el establecer sociedades con valores, principios y mecanismos que refuerzan las capacidades democráticas conjuntamente con mejores instrumentos para enfrentar este flagelo a la vez que se impulsa el desarrollo y la participación.

Un aspecto al cual es necesario prestar especial atención es el referido a los controles financieros. El lavado de dinero constituye un aspecto esencial en el desarrollo de la delincuencia transnacional. De ahí que

establecer mecanismos de prevención y de control sobre los flujos financieros no sólo refuerza la dimensión ética del combate, también previene al propio desarrollo económico de cada sociedad frente a la vulnerabilidad que pueda significar la entrada o salida de dinero ilícito.

El Banco Interamericano de Desarrollo en coordinación con la OEA y representantes de bancos de las Américas pudieran evaluar el impacto del lavado de dinero en la región las implicancias para los diversos países de los paraísos fiscales establecidos particularmente en el Caribe así como el delinear medidas tendientes a limitar y enfrentar el lavado de dinero.

Los parlamentos subregionales en Centroamérica y el área Andina, así como otros mecanismos de concertación regional, como lo son las reuniones de ministros del interior y de los altos magistrados de las cortes supremas constituyen importantes instancias para el intercambio de ideas, proposiciones y propuestas de decisión para enfrentar la criminalidad organizada en las Américas. Los parlamentos subregionales podrían facilitar grandemente la coordinación de legislación y la constitución de regímenes internacionales regionales y subregionales.

La coordinación de políticas en las Américas aparece como el mecanismo más eficaz para enfrentar las dinámicas transnacionales vinculadas a esta nueva amenaza de carácter no militar y cuyas consecuencias se expresan en los más diversos ámbitos del estado y la sociedad.

A nivel nacional

La principal tarea de los estados latinoamericanos y caribeños es reforzar sus capacidades institucionales en el marco del estado democrático de derecho. Lo anterior significa establecer medidas de distinto orden que van desde el mejoramiento de las leyes hasta la conformación de redes de protección social en los sectores más vulnerables. Así también, la consolidación de la institucionalidad democrática implica desarrollar y mejorar los mecanismos de control interno de los órganos involucrados en el combate de la delincuencia organizada, tanto nacional como internacional. De igual forma para hacer más eficaces estos mecanismos será necesario abrirlos a la participación y a las recomendaciones que provengan de la Sociedad Civil.

La cooperación interinstitucional es determinante para el éxito. Sin un conocimiento y un reconocimiento del asunto como un problema compartido, sin la construcción de confianza, sin una corresponsabilidad para enfrentarlo no habrá estrategias eficaces y lo que tendremos será una mayor frustración en este difícil combate.

El rol del parlamento es fundamental. En la medida en que los parlamentarios sean capaces de establecer leyes adecuadas se tendrá un avance muy importante en el combate del crimen organizado nacional y transnacional, a partir de la coordinación de figuras legales y políticas y el establecimiento de penas similares para los mismos delitos. Tan importante como lo anterior es ampliar, institucionalidad y transparentar las capacidades y el desarrollo de medidas efectivas de control y fiscalización por parte de las comisiones parlamentarias.

La oportuna ratificación de tratados internacionales y otros acuerdos interestatales permitirán una ofensiva transnacional de carácter legal, con la mayor legitimidad que pueda disponer el estado democrático.

La mayor transparencia de los organismos encargados de reprimir la criminalidad organizada es una condición que permitirá una mayor participación de la sociedad y de la comunidad, la que afianzará la legitimidad del estado de derecho, de las acciones para efectivizar el imperio de la ley, conjuntamente con el desarrollo de mecanismos que aseguren la protección de los sectores más vulnerables y más en general de los derechos humanos de las sociedades respectivas. El diseño de mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas permitirá una readecuación de estas para obtener mayor eficacia.

Es fundamental prevenir la militarización de la respuesta a los problemas sociales. Como consecuencia del desarrollo e impacto del crimen organizado han surgido diseños de política que buscan reforzar las capacidades militares, generando una posible militarización de la respuesta. En la mayoría de los casos, estos nuevos fenómenos ilegales se asocian a problemas sociales o a la incapacidad estatal para resolver demandas sociales. Probablemente el narcotráfico no requiere respuesta militar. En este sentido se estima que países como Costa Rica o Panamá no necesitan crear fuerzas armadas para enfrentar los desafíos que tienen en este campo; como tampoco los países centroamericanos requieren de fuerzas armadas para luchar contra las maras. Sí se requiere contar

con mejores diseños de política pública en el ámbito social y económico tendientes a producir una mayor integración social y una cohesión de la sociedad importante. Las fracturas en la integración social no sólo debilitan a la democracia, sino que le abren oportunidades a la acción de redes ilegales. La respuesta militar no resuelve por sí sola el problema, aún cuando estén presentes elementos de fuerza. Las fuerzas armadas deben servir esencialmente de refuerzo y respaldo al accionar policial, al cual se le debe proveer constantemente de mayores y mejores conocimientos para el empleo de la fuerza en contra de la delincuencia. También es conveniente facilitar el intercambio de experiencias en este campo. El entrenamiento constituye un elemento sobre el cual la cooperación internacional puede incidir y favorecer los éxitos en los combates que a nivel local el estado desarrolla.

Lo que sí se requiere es una política integral en la cual la cuestión esencial sea fortalecer la integración de la sociedad y robustecer los lazos comunitarios en el seno de cada sociedad nacional. Para lograr esto es necesario mejorar la calidad de la democracia y la gobernabilidad; que ésta puede disponer de los mínimos mecanismos de fuerza para un legítimo y efectivo imperio de la ley.

Avanzar en la profesionalización de las instituciones encargadas de reprimir el crimen organizado internacional, especialmente las policías, es una demanda no sólo del tipo de enfrentamiento al cual se ven abocados los representantes del Estado, sino que la mutación constante de las expresiones de esta criminalidad obligan a un trabajo de perfeccionamiento constante. La profesionalización conlleva a desarrollar perspectivas multidimensionales.

Desde la perspectiva de la Sociedad Civil la tarea fundamental está en el desarrollo de capacidades de seguimiento de las tareas que impulsa el Estado, más que asumir roles específicos en el combate a esta criminalidad. Es al Estado al que le corresponde enfrentar la delincuencia organizada. A la Sociedad Civil se le demanda el desarrollar capacidades para evaluar la forma en que el estado cumple su tarea por medio del seguimiento de las distintas políticas. Así también, dada la amplitud de diversidad de las OSC's es posible diferenciar tareas con perfiles propios para quienes dan seguimiento a esta temática desde organizaciones académicas, desde organizaciones no gubernamentales o desde la prensa.

RESUMEN

**Crimen organizado internacional:
Una amenaza a la estabilidad democrática**

América Latina y el Caribe atraviesan por un período de acelerados e importantes cambios en la forma como se definen y abordan los problemas de seguridad y los desafíos a la democracia.

Uno de los mayores desafíos, que en la región se ha transformado en una amenaza emergente y en crecimiento son los ilícitos internacionales.

ABSTRACT

**International Organized Crime:
A Threat to Democratic Stability**

Latin America and the Caribbean are undergoing a period of rapid and significant changes in terms of how security issues and challenges to democracy are defined and addressed.

One of the major challenges is international crime, which has become an emerging and growing threat in the region.

SUMARIO

**Crime organizado internacional:
Uma ameaça à estabilidade democrática**

A América Latina e o Caribe atravessam um período de mudanças aceleradas e importantes na forma como os problemas de segurança e os desafios para a democracia são definidos e abordados.

Um dos maiores desafios, que na região se transformou em uma ameaça emergente e em crescimento, são os ilícitos internacionais.

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 Unengagement with the UN Sistem - JOHN W. FOSTER

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

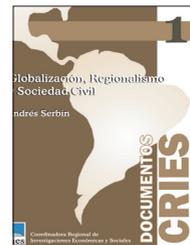
Nº 6 - La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - ANDRÉS SERBIN

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

Nº 8 - A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - WOMEN'S INSTITUTE FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (WINAD) REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO.

Nº 9 - Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil - LUIS FERNANDO AYERBE Y ANDRÉS SERBIN

Nº 10 - Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - JOSÉ MANUEL UGARTE



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



El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina

Andrés Serbin

En el año 2006, CIVICUS publicó el *Global Report on the State of Civil Society*, como culminación de un proceso de tres años de desarrollo del proyecto el Índice de Sociedad Civil (*Civil Society Index*—CSI) aplicado en cuarenta y cuatro países del mundo. Basado en una metodología participativa que involucró a las organizaciones de la sociedad civil de estos países, el proyecto focalizó su atención en cuatro dimensiones relevantes —estructura, valores, entorno e impacto—, sobre las cuales se articularon las evaluaciones de los cuarenta y cuatro casos tomados.¹ Entre ellos, siete estaban referidos a países de América Latina. La presente reseña analiza, a partir de los hallazgos preliminares, las tendencias evidenciadas en el desarrollo de la sociedad civil en estos siete países en el contexto regional y los resultados alcanzados en esa primera etapa. En el transcurso del año en curso, CIVICUS se propone publicar un segundo volumen con estudios de las tendencias a nivel regional.

1. Contexto socio-histórico y político: El desarrollo de la sociedad civil en América Latina²

América Latina presenta, como región, algunos rasgos distintivos en relación a la conformación de una sociedad civil en sus diferentes países y a nivel regional. En este sentido, y en primer lugar, es necesario señalar que el concepto de sociedad civil para analizar y abordar el desarrollo de actividades asociativas no-gubernamentales, que no se orientan al lucro y que buscan promover el bien común³, irrumpe en la región en la década del ochenta, en el marco de los procesos de redemocratización y consolidación democrática post-autoritaria. En este contexto, las referencias asociativas más importante de las organizaciones ciudadanas son, predominantemente, las redes y movimientos de derechos humanos que denuncian los abusos cometidos durante los regímenes militares y que promueven la reafirmación el estado de derecho y la consolidación de la democracia.⁴

De hecho, es en esta etapa que se comienza a hablar de sociedad civil en la región, se rescata el concepto desde la tradición y la experiencia de las sociedades occidentales (y predominantemente noratlánticas⁵), y se retoman y rescatan algunas tradiciones locales, principalmente relacionadas con el trabajo filantrópico y de asistencia de la Iglesia Católica. Es así que, el trabajo en organizaciones comunales y vecinales, fuertemente impulsado por las corrientes progresistas de la Iglesia Católica en la década del sesenta, es retomado, en un marco más amplio, para impulsar nuevas formas de asociación y organización ciudadana, categorizadas a partir de ese momento como actividades de la sociedad civil, en función de valores vinculados a la solidaridad con los pobres y marginados.

Estas dos vertientes —una de raíces anteriores y la otra de incidencia externa— presentadas esquemáticamente y que, desde luego admiten numerosas excepciones, contribuyen a configurar el entramado de la sociedad civil en la región, con algunos elementos adicionales importantes. Por un lado, la globalización de los derechos humanos y del derecho internacional impulsa, espacialmente a partir de la década del ochenta, vinculaciones con redes internacionales más amplias y se refleja en el desarrollo de movimientos y organizaciones sectoriales que legitiman su accionar desde la perspectiva de una serie de valores universales y de bienes públicos globales⁶, tales como la equidad de

género, la lucha contra la discriminación y la equidad racial, la defensa y protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, frecuentemente en interacción con organismos internacionales, agencia de cooperación internacional y ONGs del Norte. Por otro lado, bajo el impacto de las reformas estructurales promovidas en la década del noventa en el marco del llamado “Consenso de Washington”, existe un fuerte impulso al desarrollo de un “tercer sector” orientado a compensar, en el ámbito de las políticas sociales, las deficiencias de un estado debilitado y poco eficiente, a través de la filantropía y de la solidaridad de sectores no gubernamentales.

Sin embargo, y pese a esta confluencia de factores endógenos y exógenos, la sociedad civil en América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones (y especialmente de Europa), no se configura, como señala Garretón, como “un tejido asociativo de contrapeso al estado”, organizado desde abajo o promovida desde afuera, sino que “por el contrario, el estado es el que constituye desde el principio simbólico de una nación a la sociedad a través de la política”, y es “la política y el Estado (que) generan, constituyen, estructuran lo que hoy podría llamarse la sociedad civil y ésta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente salvo situaciones o casos excepcionales”.⁷ De allí que la referencia al Estado es, en América Latina y el Caribe, omnipresente en toda expresión organizativa de la ciudadanía, y la política el ámbito inevitable en el cual se desenvuelve, en tanto es el Estado el que configura la matriz socio-política en la que se desenvuelve la sociedad.

En América Latina y el Caribe, este desarrollo particular de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) presenta varias características distintivas, de las que mencionaremos sucintamente cinco a los efectos de ubicar la aplicación del CSI en la región, y que recogen estudios previos sobre el tema en la región.⁸

En primer lugar, desde el punto de vista *genealógico*, sus precedentes y origen reciente se encuentran en organizaciones comunales y de base en la década del sesenta, con un *fuerte sentido de misión y de superioridad moral*, frecuentemente teñido de fuertes elementos ideológicos, principalmente en el marco de regímenes autoritarios.⁹ En este sentido, han detentado un carácter originariamente *anti-gubernamental*, en

sociedades altamente estatistas, y se han articulado frecuentemente en movimientos sociales de protesta. En consecuencia, con frecuencia, su desarrollo actual está condicionado por estos orígenes y fuertemente vinculado a las dinámicas políticas de cada país. Sin embargo, a estos rasgos originarios deben sumarse, bajo el impacto del discurso neoliberal de la década del ochenta, su articulación en organizaciones y redes filantrópicas, asociadas al llamado “tercer sector” y crecientemente imbuidas de la percepción de vincular sus iniciativas con el estado y las políticas públicas, lo que con frecuencia, genera un cuadro de ambigüedades entre el carácter originariamente anti-gubernamental de algunas de ellas, y la identificación y complementación de políticas gubernamentales por parte de otras, ambigüedad a la cual los rasgos clientelistas y populistas de algunos gobiernos tienden a contribuir. En ambos casos, sin embargo, el referente fundamental sigue siendo el Estado.

En segundo lugar, desde un punto de vista *contextual*, las organizaciones de la sociedad civil están marcadamente imbuidas de las culturas políticas nacionales. Por lo tanto, tienen que ser diferenciadas en los diferentes contextos subregionales y nacionales, y reiteran, con frecuencia, rasgos de las culturas y valores políticos de cada sociedad (en general, *patrimonialismo*, *clientelismo*, *corporativismo*, *personalismo*, y, frecuentemente, como consecuencia de sus orígenes de base, *localismo/parroquialismo*, como rasgos descollantes) que hacen, a su vez, a distintas modalidades de relación con el Estado. En este sentido, es importante subrayar, en América Latina y el Caribe, las manifiestas diferencias entre los diferentes países en función de sus particularidades en el desarrollo jurídico-institucional, socio-cultural y económico, y de sus dinámicas políticas actuales, pero también las marcadas diferencias subregionales que hacen a las diferenciaciones entre el Caribe insular (en sus vertientes anglófona e hispanoparlante, principalmente), los países del istmo centroamericano, el área andina y el Cono Sur.

En tercer lugar, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la sociedad civil como tal cobran particular impulso a partir de la década de las ochenta asociadas, en primer lugar, a *organizaciones y movimientos de derechos humanos* (DDHH), en el marco de los procesos de re-democratización. Posteriormente, evolucionan hacia diversas modalidades de acción ciudadana en torno a demandas en relación a

bienes y políticas públicas, en el marco de la consolidación democrática y de la aspiración de reforma de los sistemas democráticos, y de los vacíos engendrados en torno a las políticas sociales por los efectos de la reformas promovidas en el marco del consenso de Washington. Las fuertes desigualdades socio-económicas características de la región, la pobreza y la exclusión social, contribuyen a que las organizaciones de la sociedad civil presenten especial atención a las políticas sociales y desarrollen asimismo, programas propios de carácter social. Eventualmente, y en el marco de fenómenos de hipermovilización frente a la deslegitimación y a la dificultad de los actores políticos tradicionales de responder a las demandas de la ciudadanía, pueden configurar procesos de “anti-política” que cuestionan tanto la legitimidad del Estado como de los partidos políticos democráticos existentes. Sin embargo, como fenómeno más reciente y en contextos de mayor institucionalidad democrática, se articulan con movimientos ciudadanos emergentes en torno a los problemas de la violencia y la inseguridad ciudadana. Ambos se caracterizan, sin embargo, por la utilización de la movilización social como una metodología descollante. Por otra parte, en el marco democrático, tienden crecientemente a incorporar en su agenda una amplia gama de derechos que incluyen los derechos civiles, sociales, económicos y culturales.¹⁰

En cuarto lugar, como consecuencia de sus características predominantemente nacionales y de su origen de base, tienden, en su origen, a tener *dificultades en articularse en redes nacionales, regionales o transnacionales*, particularmente en el caso de organizaciones solidarias o de reforma política, y de establecer alianzas y modalidades de coordinación entre las diversas organizaciones con diferentes intereses sectoriales. La excepción más evidente la constituyen los movimientos de derechos humanos, mujeres, afro-descendientes, indígenas, ambientalistas, y los sindicatos asociados a organizaciones internacionales, en el marco de una dinámica de crecimiento fuertemente condicionada por la globalización, el surgimiento de temas y el reconocimiento de bienes públicos globales y, especialmente, por la *globalización del derecho internacional y de los derechos humanos*. No así las organizaciones y movimientos de reforma política y participación ciudadana, y de asistencia solidaria y ayuda humanitaria, con mayor focalización en temas sectoriales locales y/o nacionales. En este marco, con las excepciones señaladas, existe una seria dificultad de las OSC en América Latina

y el Caribe a movilizarse por temas regionales que, en general, están fuera de sus intereses y demandas inmediatas, de sus agendas y de su horizonte cognitivo. Temas tales como la paz y la seguridad regional, la prevención de conflictos, las agendas multilaterales, el déficit democrático de organismos regionales y subregionales, la gobernabilidad democrática regional, quedan frecuentemente fuera de su agenda y de sus prioridades, cuando no son articuladas a través de instituciones religiosas.¹¹

Por otra parte, como ya señalamos, no obstante sus dificultades de origen, una significativa parte de la reactivación y desarrollo de las OSC en América Latina y el Caribe en la década del ochenta está fuertemente ligado al desarrollo de vínculos y redes transnacionales, especialmente en el campo de los derechos humanos, y está asociado al desarrollo de una sociedad civil global. Más recientemente los vínculos, nexos y articulaciones globales se amplían a través del desarrollo del movimiento anti-ALCA, los movimientos anti-globalización y la participación en el Foro Social Mundial.

En quinto lugar, las OSC básicamente están conformados, a nivel nacional, por ONGs y organizaciones ciudadanas, con agendas sectoriales y específicas, más profesionalizadas, urbanas y de clase media; y por movimientos sociales (desempleados, campesinos sin tierra, en ocasiones agrupaciones sindicales), generalmente asociados a posiciones de protesta y más radicales en sus demandas de cambio que, en algunos casos, reflejan dinámicas asociadas al medio rural. Entre ambos tipos de organizaciones, hay frecuentemente marcadas diferencias de presupuestos conceptuales, teóricos e ideológicos, entre la visión del “Tercer sector” como complemento y corrector del Estado y del mercado (versión neoliberal), y la concepción del “bloque contra-hegemónico” (versión gramsciana) o de espacios de contestación (versión postmoderna y activista) en pugna con el Estado.¹² Sin embargo, esta diferenciación responde más a una visión simplificada de un complejo entramado de organizaciones y movimientos cuyas fronteras no son fácilmente distinguibles y sobre las que hemos abundado en otros trabajos.¹³

Estas dos vertientes marcan también estrategias diferentes de relación con los gobiernos. Simplificando nuevamente, en el primero predomina la tendencia al diálogo, la interlocución y el cabildeo; en el segundo, la movilización y la confrontación, como instrumentos para promover el

cambio. Sin embargo, estas estrategias no son necesariamente excluyentes y, eventualmente, tienden a combinarse. No obstante, las agendas de ambos grupos no siempre son coincidentes.¹⁴ Sin embargo, dadas las características de los estados latinoamericanos y el alto desarrollo de modalidades clientelísticas, ambas formas son pasibles de cooptación por el Estado a través de diversos mecanismos.

*A su vez, a mayor desarrollo de la institucionalidad y madurez democrática de una sociedad, existen políticas más evidentes y estructuradas del Estado respectivo hacia la profundización de la participación ciudadana (a través de observación/monitoreo, consulta o participación en toma de decisiones, y con mayor, menor o nulo apoyo financiero e institucional) y mayor autonomía de las OSC.*¹⁵

En este marco, los principales desafíos de las OSC en la región se han vinculado, en lo interno, a la aplicación en su propio seno de lo que predicán—*transparencia, decisiones democráticas, accountability, cumplimiento de las reglas de juego y de los mandatos de sus bases, representatividad y legitimidad*, que justifican, desde un punto de vista ético, sus mandatos y aspiraciones.

Por otra parte, sus principales dificultades en lo interno se han asociado con el *personalismo de su liderazgo*, su *fragilidad y falta de sostenibilidad institucional*, la *dependencia financiera* (predominantemente de donantes externos), y la dificultad de transitar *desde lo normativo a lo propositivo* en sus planteamientos.¹⁶

Finalmente, una confusión común por parte de las OSC consiste en creer que son *sólo actores sociales, sin asumir que son actores políticos* en ámbitos más dinámicos y complejos y que, sin embargo, en una democracia, no pueden sustituir a los actores políticos tradicionales—partidos políticos, parlamentos, sindicatos, y que deben complementar y monitorear su actuación, más allá de la resistencia de las elites políticas a aceptar la implementación de mecanismos participativos para la ciudadanía que impliquen mecanismos más amplios que los del voto en las elecciones establecidas regularmente.

En este marco es de señalar no sólo la reticencia de los gobiernos, que consideran en su mayoría que la participación ciudadana se limita básicamente al acto electoral y que no han contribuido en general, fuera

de algunas experiencias focales a nivel local, a la institucionalización de mecanismos de participación y responsabilidad ciudadana más amplios, sino también la reticencia para institucionalizar la participación ciudadana en los organismos regionales o internacionales.

Asimismo es de señalar, como ya mencionamos, la reticencia de los actores políticos tradicionales (partidos políticos en especial) a aceptar un rol para la sociedad civil y la participación ciudadana, frecuentemente asociada a una dificultad de comprensión de la creciente complejidad política y social de las dinámicas democráticas contemporáneas y de los nuevos retos que impone en términos de representatividad, legitimidad y participación política.

En este contexto, se articula una compleja relación en el seno de la sociedad civil entre movimientos sociales de diferente raigambre, y organizaciones ciudadanas con intereses sectoriales que hace a la heterogeneidad y fragmentación de la ciudadanía organizada, y que se vincula, generalmente de una manera competitiva cuando no conflictiva, con los actores políticos tradicionales, en el marco de la interlocución con el Estado.

Finalmente, es necesario subrayar que, en América Latina, la conformación de la sociedad civil desde el Estado, ha dado lugar a numerosas exclusiones, muchas de ellas predominantemente de carácter étnico, que afectan a amplios sectores de la población, tanto rural como urbana. Algunos de los sectores tradicionalmente excluidos, particularmente en el caso de algunos movimientos indígenas, pueden reivindicar posiciones que ponen en cuestión no sólo el sistema democrático existente, sobre la base de sus propias tradiciones políticas, sino también al Estado, percibido como una imposición producto de la colonización y conquista de la región. En algunos casos, estos sectores tienden a rechazar asimismo una concepción de la sociedad civil que escape a sus propias tradiciones, situación que, con frecuencia, complejiza y eventualmente fragmenta aún más, el campo de la sociedad civil en la región.

Como se aprecia de este panorama muy esquemático, los referentes principales de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, remiten históricamente al Estado y a la política. En general, las referencias a las empresas y al sector privado han sido extremadamente limitadas.

2. Tendencias generales identificadas por el proyecto CSI de CIVICUS

El proyecto encarado por CIVICUS, confirma algunas de las aseveraciones y caracterizaciones anteriores y pone en cuestión algunas otras, si nos atenemos a la muestra representada por los estudios de caso desarrollados y finalizados —Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y Uruguay. Existen dos estudios más en curso —Costa Rica y Jamaica, que no se encontraban disponibles al momento de escribir esta reseña. Sin embargo, para establecer tendencias definidas en toda la región, y comparar particularidades nacionales y subregionales, haría falta disponer adicionalmente de estudios sobre dos de los países más grandes —México, donde se ha venido desarrollando un importante movimiento de la sociedad civil¹⁷, y Brasil, particularmente interesante por las articulaciones existentes entre la sociedad civil, el gobierno y los partidos políticos.¹⁸ Adicionalmente, un caso fundamental a incluir es el Colombia, donde la situación de conflicto interno, por un lado, y la aprobación de un marco legal favorable al desarrollo de la sociedad civil a partir de la aprobación de la Constitución de 1991, ha dado lugar a un significativo desarrollo de la sociedad civil y de la participación ciudadana, particularmente en relación a la promoción de la paz.

No obstante, de los estudios de caso encarados por el proyecto CSI, pueden identificarse algunas tendencias generales sobre las fortalezas y debilidades de la sociedad civil en la región, en términos de las cuatro dimensiones privilegiadas por CIVICUS.

En términos de **estructura**, en los siete países estudiados, se evidencia en primer lugar que, fuera de las situaciones de crisis, la tendencia predominante es a una limitada pero activa participación ciudadana. Si bien los estudios revelan que, en algunos países, existe una mayor participación ciudadana, particularmente en momentos de crisis, esta no se hace sostenible y decae una vez estabilizada la situación política y económica. Por otra parte, si bien en todos los casos se detecta una gran diversidad en la sociedad civil y en el espectro de organizaciones ciudadanas, existe una evidente tendencia a un mayor desarrollo y concentración de éstas en las áreas urbanas. Una excepción notable la constituyen los movimientos indígenas, particularmente en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Chile. Los niveles de desarrollo organizativo varían en los diferentes casos y no permiten establecer una tendencia

definida, con excepción de la predominancia de líderes fuertes, con la exclusión de algunos grupos al acceso al liderazgo de estas organizaciones, y la debilidad o ausencia reiterada de mecanismos de democracia, *accountability* y transparencia interna. En lo que se refiere a las relaciones entre las diversas organizaciones de un mismo país, la tendencia evidente es a una fragmentación persistente de la sociedad civil – en general hay ausencia de mecanismos de coordinación y de comunicación horizontal, y las alianzas que se conforman generalmente son coyunturales y no logran institucionalizarse y persistir en el tiempo y más allá de la coyuntura que las justifica. Con excepción de los sindicatos y, eventualmente, los movimientos cooperativistas, existe poco desarrollo de federaciones o redes más amplias y estables, con mecanismos de democracia y monitoreo internos. Finalmente, el cuadro más preocupante para la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil es la grave carencia de recursos financieros. Si bien en algunos casos existe abundante disponibilidad de recursos humanos y capacidad técnica, la tendencia reiterada es a depender de fondos de ayuda externa o, en su defecto, del financiamiento del estado, con sus correlaciones en términos de clientelismo y cooptación. Con excepción de los sindicatos, las cooperativas, algunas organizaciones religiosas y los clubes deportivos, existen dificultades para dar sostenibilidad financiera a las organizaciones a través de las contribuciones o cuotas de sus miembros, y los vínculos con el sector privado, como veremos más adelante, son muy limitados o nulos.

En términos del **entorno** en el que se desenvuelven, los casos estudiados evidencian la inestabilidad general del entorno político, con excepción de Chile y Uruguay. No obstante, en todos los países las libertades y derechos civiles están claramente establecidos y no existen impedimentos legales evidentes para el desempeño de las organizaciones ciudadanas. Tampoco existen, en la mayoría de los casos, estímulos particulares desde el Estado para este desempeño, o marcos legales claramente establecidos. El desarrollo de los marcos legales para las actividades de la sociedad civil generalmente es muy limitado, inexistente o desactualizado; no existen estímulos ni marcos para los donativos o la exención impositiva para estos o para el trabajo voluntario y, en algunos casos, existen serias dificultades y demoras para el registro legal de las organizaciones. Posiblemente, el caso más avanzado en este sentido es el de Uruguay, entre los casos estudiados, y el de Perú.¹⁹

Sin embargo, en los casos estudiados tampoco se evidencian controles excesivos sobre la ayuda proveniente de donantes externos, como actualmente está sucediendo en Venezuela y Nicaragua. El contexto socio-económico, en la mayoría de los países, no favorece el desarrollo de las OSC, que en algunos casos presentan altos índices de pobreza y de pobreza extrema, como en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Honduras. Un elemento común a todos los casos, sin embargo, es la corrupción que afecta a las instituciones del gobierno pero también, aunque en menor medida y con la probable excepción de Chile y Uruguay, a las organizaciones ciudadanas. En este marco las relaciones con el Estado son, en general limitadas o difíciles. En algunos casos, como el de Bolivia y el de Ecuador, parecen ser endémicamente conflictivas, de manera que la incidencia sobre políticas públicas se hace limitada²⁰. En otros, existe una evidente mejora en el diálogo que, no implica, sin embargo, un desarrollo avanzado de marcos institucionalizados para este diálogo y la interacción consecuente, o la posibilidad de una efectiva participación en la formulación y no sólo en la implementación de las políticas sociales, como en Argentina, Chile y Uruguay. La fórmula más avanzada parece ser los consejos consultivos de la sociedad civil en diferentes ámbitos, pero frecuentemente sin que sus decisiones sean vinculantes. Finalmente, la tendencia más resaltante en todos los casos es la muy limitada cuando no totalmente inexistente relación con el sector privado, generalmente teñida por altos grados de desconfianza mutua. De acuerdo al estudio de CSI, sólo Argentina muestra algunos avances en este sentido.

En lo que a valores se refiere, es evidente que existe una tendencia fuertemente coincidente y predominante en las OSC de la región, a privilegiar la erradicación de la pobreza. En este tema, los siete casos analizados coinciden totalmente. También existe una clara tendencia a coincidir en cuanto a valores vinculados a la democracia, a la tolerancia y a la no-violencia (siendo la única excepción en estos dos últimos temas, el Ecuador). Aunque no esté incluido como un valor específico entre los indicadores del CSI, en el análisis de los estudios de caso, se muestra una fuerte coincidencia en valorizar positivamente los derechos humanos, generalmente en relación al valor democracia. Los derechos humanos aparecen como un tema coincidente, con un fuerte énfasis, con la excepción de Bolivia y de Uruguay donde aparecen valorados, pero no en la misma medida. Asimismo, la coincidencia es

evidente en torno a la defensa y protección del medio ambiente, valor compartido en todos los casos, con la excepción de Bolivia. En la misma línea de convergencia, una tendencia presente en la mayoría de los casos es la valoración de la transparencia, especialmente referida a las dinámicas internas de cada organización. Con excepción de Uruguay, donde el estudio señala que existe una fuerte transparencia interna en las actividades de las organizaciones ciudadanas, en el resto, si bien existe un énfasis en demandar transparencia de las instituciones estatales, este énfasis no está presente en lo referido a la dinámica interna. La equidad de género, es la que menos coincidencias evidencia. En general, no hay una especial valoración de la misma, pese al desarrollo de las organizaciones y movimientos de mujeres, lo cual se hace evidente en la ya señalada situación de dificultad de acceso de las mujeres a los puestos de liderazgo y dirección de las OSC. Sólo Argentina y Uruguay muestran valoraciones más positivas sobre este tema. Finalmente, es de señalar que si bien sólo aparece como referencia explícita en el caso de Bolivia, un indicador a considerar en el proyecto es el de la equidad étnica y la no discriminación, particularmente teniendo en cuenta la alta composición de población indígena en sociedades como la de Bolivia, Ecuador y Guatemala y, en menor medida en Chile, donde además existen poderosos movimientos indígenas.

En relación con el **impacto**, la tendencia más importante a destacar y que no figura como un indicador específico del proyecto, es que la mayoría de los estudios revela un alto grado de confianza de la sociedad y de la opinión pública en relación con las OSC (pese a que con frecuencia se señala su poca visibilidad) inclusive en sociedades como Argentina y Chile donde existen altos niveles de desconfianza mutua entre individuos. Esta confianza y valoración positiva de las OSC contrasta con la limitada influencia que en todos los casos se revela en relación al Estado y a la formulación de políticas públicas. En algunos casos, como Bolivia y Ecuador, esta influencia es mínima, si no tenemos en cuenta el efecto de las movilizaciones y protestas sobre posibles cambios en el ámbito político. En estos dos casos, las relaciones con el Estado se caracterizan, como ya señalamos, por ser conflictivas. En los otros, si bien se encuentran en desarrollo, son de limitada influencia e impacto. En general, la confianza a las OSC se asocia con su capacidad de respuesta a los intereses sociales, al punto de señalarse en el estudio de Uruguay, que son más eficientes en la

previsión de servicios, que el Estado. En este sentido, la tendencia evidente es su capacidad de satisfacer las necesidades sociales a través del desarrollo de servicios diversos. Finalmente, una tendencia que se manifiesta fuertemente en todos los casos, es que las OSC contribuyen y cumplen, como una de sus funciones más importantes, con empoderar al ciudadano.

3. Algunos resultados parciales del proyecto CSI²¹

En este marco, los países estudiados por el proyecto CSI muestran niveles relativamente altos de participación ciudadana en las actividades de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil son particularmente activas en la promoción de valores como la no-violencia y la tolerancia, y de los valores democráticos en general, pero menos activas en la práctica de la transparencia y de la rendición de cuentas. Los derechos humanos, y los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales aparecen como valores centrales en todos los casos, presentan una tendencia consistente entre las organizaciones de la sociedad civil de todos ellos, y constituyen el núcleo de sus agendas. En todos los casos, muchas de las organizaciones impulsan campañas sobre temas de derechos humanos y han sido muy activas en contra de los abusos cometidos por regímenes políticos previos o actuales. Sin embargo, el tránsito desde la denuncia de los abusos de derechos humanos y el reclamo por justicia a la promoción de reformas políticas y al fortalecimiento de las instituciones democráticas no ha sido fácil una vez restablecido el sistema democrático, como se evidencia con bastante frecuencia. La sostenibilidad medioambiental es también un valor altamente considerado entre la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil.

Mientras que las organizaciones de la sociedad civil más profesionalizadas están concentradas en las áreas urbanas, existe también un amplio espectro de organizaciones locales, especialmente de indígenas, de auto-ayuda, de campesinos y movimientos sociales en general, que son activas en las áreas rurales. Sin embargo, la tendencia general es a una mayor concentración de las organizaciones de la sociedad civil en áreas urbanas, donde se ubican sus oficinas y la infraestructura organizacional de los movimientos y organizaciones rurales.

En general, en la región, la movilización ciudadana tiende a incrementarse en coyunturas de conflicto social o de crisis socio-económica, y decrece rápidamente durante las fases posteriores de normalización política. Esto, como ya ha sido mencionado más arriba, está vinculado a la estrecha relación entre la dinámica de la sociedad civil con la política.

Pese a que los grupos de la sociedad civil son muy activos en la denuncia de corrupción de la administración pública, muchos de los consultados durante el desarrollo de los estudios del CSI sienten que las prácticas corruptas también están presentes en la sociedad civil. En su opinión, la corrupción en la sociedad civil obedece a la falta de experiencia del liderazgo y al hecho de que los miembros de las organizaciones no exigen que sus líderes rindan cuentas. Consecuentemente, no es sorprendente que muy pocas organizaciones desarrollen iniciativas específicas para asegurar su transparencia financiera y su *accountability*, con la excepción de aquellas que deben rendir informes a donantes externos. De acuerdo a algunas de las respuestas durante las entrevistas realizadas, las organizaciones de la sociedad civil en muchos países de América Latina están centralizadas, de una manera similar al aparato del Estado; se apoyan en la existencia de liderazgos fuertes, lo que hace difícil asegurar niveles sustanciales de transparencia y de rendición de cuentas al conjunto de la sociedad. Adicionalmente, la presencia de líderes fuertes obstaculiza la posibilidad de desarrollar prácticas democráticas internas y de ofrecer acceso a posiciones directivas a grupos marginalizados tales como las mujeres, los grupos étnicos, los sectores menos educados y las minorías sexuales. En general, las culturas políticas nacionales parecen verse reflejadas en el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, muchas organizaciones de la sociedad civil desarrollan actividades para empoderar grupos marginalizados o excluidos, particularmente indígenas o campesinos. Asimismo, varios grupos de mujeres promueven actividades en torno a temas de género. Por otra parte, debido a las difíciles condiciones socio-económicas de muchos de estos países, una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil proveen servicios y asistencia a comunidades pobres, especialmente en las afueras de las principales ciudades. En general, los recursos financieros son modestos, pero una limitada asistencia de donantes

hace aparecer a la sociedad civil, en estos países, con comparativamente mayores capacidades de sostenibilidad que en otras regiones del mundo. Este no es el caso para los países más desarrollados entre los estudiados en la región (Argentina, Chile, Uruguay), en donde la mayoría de los donantes externos han abandonado su apoyo debido a que los indicadores sociales y económicos son más altos que en la mayoría de los países en desarrollo. En estos casos, la dependencia del financiamiento gubernamental es inevitable, ya que existen muy pocos vínculos con el sector privado y el marco local no propicia los donativos privados y las exenciones impositivas.

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil varían en cada uno de los países, pese a que algunas similitudes pueden ser detectadas. En algunos casos, el Estado parece ser muy activo en involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en algunos sectores de políticas públicas, aunque no genere espacios para su participación en la toma de decisiones. Sin embargo, debido al rol central del Estado en la formación de las sociedades latinoamericanas, la mayor parte de las iniciativas en relación a la participación e involucramiento de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas sociales, son impulsadas “desde arriba”, con frecuencia combinando co-optación con clientelismo político.

En líneas generales, la sociedad civil es activa en el cabildeo con el Estado y no encuentra mayores dificultades en expresar sus demandas y preocupaciones a las autoridades públicas, en los casos estudiados por el proyecto CSI.²²

En este sentido, parece haber una correlación entre el desarrollo de instituciones y la posibilidad potencial de una efectiva interacción entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, en muchos de los casos estudiados por el proyecto, incluso cuando las condiciones políticas y socio-económicas pueden propiciar una participación creciente de la sociedad civil, la mayoría de los marcos legales para regular la formación, el desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil están desactualizadas o insuficientemente desarrolladas, en contraste con marcos similares en otras partes del mundo.²³

En general, la contribución de la sociedad civil a la formulación e implementación de políticas públicas varía de país en país y depende de arreglos institucionales específicos. Marcos institucionales más desarrollados crean mejores condiciones para el desarrollo de la sociedad civil y para una activa participación ciudadana. Instituciones débiles, en cambio, hacen más difícil la colaboración y el diálogo entre gobiernos y sociedad civil; diálogo que en algunos casos tiende más bien a devenir en conflicto, particularmente en aquellos casos en que existe una fuerte capacidad de movilización social. La relación entre la sociedad civil y el sector privado es mucho menos desarrollada, si es que existe. En muchos de los países estudiados por el proyecto, temas como la filantropía corporativa y la responsabilidad social de las empresas, recién empiezan a emerger. A esto cabe agregar que las organizaciones de la sociedad civil no tienen programas para monitorear a las empresas y para exigirles rendición de cuentas en el ámbito social. La tendencia general está vinculada a la desconfianza mutua y a la falta de colaboración entre la sociedad civil y el sector corporativo.

La conclusión general apunta a establecer una correlación entre mayor desarrollo de la institucionalidad estatal, más altos índices de desarrollo humano, y mayor desarrollo e impacto de las organizaciones de la sociedad civil. Esta correlación no obsta, sin embargo, para señalar que el activismo social y el empoderamiento de los ciudadanos que promueven las organizaciones de la sociedad civil, esta presente en todos los casos estudiados, independientemente de su variable impacto sobre el Estado, y de la mínima o nula interacción con el sector privado. La impresión general, a partir de los casos estudiados, coincide con algunos planteamientos previos de que en realidad la sociedad civil en los países de la región se encuentra en desarrollo, a partir de una matriz estatal y del impulso adquirido por la democratización, pero que fundamentalmente estamos hablando de un **proceso de ciudadanía en construcción**, a diferencia de situaciones en otras regiones. Esta construcción de ciudadanía lleva el peso de las dinámicas políticas que caracterizan a cada país, está fuertemente ligada a ellas, y es claramente reflejo, tanto de las debilidades y fortalezas del Estado respectivo, como de las virtudes y de las perversiones del sistema y de la cultura política de cada país.

Estas conclusiones generales que pueden orientar acerca de algunas de las tendencias presentes en la conformación de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, requieren, sin embargo, de más investigación y, especialmente, de la aplicación eventual del CSI a algunos casos ausentes, pero de gran importancia, como los señalados anteriormente, para confirmar que estas tendencias son generalizables a toda la región. Por otra parte, sólo de las comparaciones que se establezcan entre los países de diferente desarrollo institucional y económico-social, se evidencia la necesidad de matizar estas tendencias de acuerdo a las diferentes sub-regiones de América Latina y el Caribe. Posiblemente, y como hipótesis tentativa para toda la región, la incorporación de nuevos estudios de casos, permita confirmar, en primer lugar, el creciente desarrollo de un tejido asociativo al calor de las democracias en consolidación y desarrollo, con un creciente empoderamiento de la ciudadanía y mayores demandas de participación efectiva en las políticas públicas, y, en segundo lugar, su estrecha vinculación con el ámbito político y el desarrollo institucional del Estado que, a su vez, puede abrir una serie de nuevos interrogantes y desafíos para la comprensión de la sociedad civil en nuestra región.

NOTAS

1. Para más detalles ver www.civicus.org; Volkhart Finn Heinrich (2004). *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment and Action-Planning Tool for Civil Society*, Johanneburg, South Africa: CIVICUS.
2. Esta sección introductoria está basada en un artículo previo: Serbin, Andrés (2006a). “El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional”, en *Revista del Sur* (Montevideo), No. 164, Marzo-Abril 2006

3. El proyecto CSI de Civicus define como la sociedad civil “*as the arena, outside of the family, the state and the market where people asóciate to advance common interests*”, en *CIVICUS Civil Society Index – Framework and Research Methodology*, ms.
4. Ver Jelin, Elizabeth and Eric Hershberg (eds) (1996). *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder: Westview Press.
5. Kaldor, Mary (2003). *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge: Polity.
6. Kaul, Inge; Isabelle Grunberg and Marc A. Stern (eds.) (1999). *Global Public Goods*, New York: UNDP.
7. Garretón, Manuel Antonio (2006). “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”, en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 145-159.
8. Entre los más recientes, cfr. Serbin, Andrés (2006a). “El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional”, en *Revista del Sur* (Montevideo), No. 164, Marzo-Abril 2006, and (2006b). “Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos.
9. Wils, Frits (1995). *NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges*, Oxford: INTRAC,
10. Deacon, Bob (2001). *The Social Dimension of Regionalism*, Helsinki: GASPP.
11. Una excepción notable a esta situación lo constituyen el movimiento anti-ALCA, asociado al desarrollo del Foro Social Mundial, y las distintas expresiones regionales de movimientos anti-globalización, que progresivamente han ido incorporando a actores locales y nacionales en un movimiento heterogéneo pero básicamente transnacional y regional, como lo evidencia la Cumbre de las Américas IV realizada en Mar del Plata en octubre del 2005, y el Foro Social de las Américas convocado en Caracas en enero del 2006, donde comenzaron a delinarse estrategias conjuntas para impulsar un proceso de integración regional alternativo.

12. Kaldor, Mary: op. cit., y (2003). “Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad global”, in Castells, Manuel y Narcís Sierra (eds.) *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona: Tusquets Editores.
13. Ver trabajos citados más arriba.
14. Esta misma situación se refleja en las redes y movimientos sociales de carácter regional, que se alinean *entre el diálogo y la confrontación (insiders y outsiders)* con los gobiernos y los organismos regionales. Un caso ilustrativo al respecto se produjo en la Cumbre de las Américas en Québec, donde ambos grupos tuvieron un desempeño diferenciado en las relaciones con los gobiernos participantes en la Cumbre, con logros marcadamente diferentes. Situación que se ha vuelto a repetir en la Cumbre de Mar del Plata.
15. Ver al respecto Carlos March (2004). “La república feudal”, en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de septiembre del 2004, que cita entre los mecanismos posibles de participación que pueden ser impulsadas por los gobiernos en un marco democrático como instancias de gestión, control y definición de políticas públicas más allá del voto, las iniciativas populares, la consulta popular, el referéndum, las audiencias públicas, la elaboración de presupuestos participativos, las revocatorias de mandato, el derecho a la información, la revocatoria de leyes, la publicidad de actos de gobierno, y la aprobación de cartas de compromiso con la ciudadanía.
16. Hemos desarrollado estas características en más detalle en Andrés Serbin (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2003. Ver también Serbin, Andrés (2002) “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Carlos Oliva y Andrés Serbin (comp.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Sao Paulo: CRIES/AUNA y Serbin, Andrés (2001). “Globalofóbicos vs. Globalitarios” en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre.
17. Ver Olvera Rivera, Alberto (2002). “Accountability social en México: La experiencia de la Alianza Cívica”, en Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas, pp 219-259, y Ramirez Sáiz, Juan Manuel (2006). “Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexica-

- no, 1994-2000”, en Isunza Vera, Ernesto and Alberto Olvera (eds.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D.F.: Porrúa et al., pp. 519-543.
18. Ver Avritzer, Leonardo (2002). “Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño”, y Batista Cavalcanti, Rosangela and María Teresa Sadek (2002). “El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley” en Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas, pp. 139-167, and pp. 169-191.
 19. Ver Oliveira, Anna Cynthia, ed. (1997). *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Suramérica*, Washington D.C.: Interamerican Development Bank/UNDP. Sin embargo, una legislación reciente introducida por el gobierno del presidente Alan García parece aspirar a imponer controles muy estrictos sobre la cooperación internacional y las donaciones externas a las organizaciones de la sociedad civil en Perú, ver www.canalsolidario.org/web/sp
 20. Los gobiernos recientemente electos en estos dos países, con significativo apoyo de los movimientos sociales y con posterioridad a la realización de los estudios de casos, pueden eventualmente conducir a una reversión de esta situación.
 21. Esta sección esta basada en los resultados preliminares sobre América Latina publicados en CIVICUS Civil Society Index Team (2006). *CIVICUS Civil Society Index: Preliminary Findings Phase 2003-2005*, CIVICUS Civil Society Preliminary Findings Paper 2003-2005, June 2006.
 22. Algunas probables excepciones pueden ser encontradas en las situaciones actuales de Venezuela y Cuba, casos que no fueron estudiados en el marco del proyecto.
 23. Ver Oliveira, Anna Cynthia, ed. (1997). *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Suramérica*, Washington D.C.: Interamerican Development Bank/UNDP.

RESUMEN

**El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS:
Un balance de los resultados para América Latina**

En el año 2006, CIVICUS publicó el *Global Report on the State of Civil Society*, como culminación de un proceso de tres años de desarrollo del proyecto el Índice de Sociedad Civil (*Civil Society Index*–CSI) aplicado en cuarenta y cuatro países del mundo. Basado en una metodología participativa que involucró a las organizaciones de la sociedad civil de estos países, el proyecto focalizó su atención en cuatro dimensiones relevantes —estructura, valores, entorno e impacto—, sobre las cuales se articularon las evaluaciones de los cuarenta y cuatro casos tomados. Entre ellos, siete estaban referidos a países de América Latina. La presente reseña analiza, a partir de los hallazgos preliminares, las tendencias evidenciadas en el desarrollo de la sociedad civil en estos siete países en el contexto regional y los resultados alcanzados en esa primera etapa. En el transcurso del 2007, CIVICUS se propone publicar un segundo volumen con estudios de las tendencias a nivel regional.

ABSTRACT

**CIVICUS' Civil Society Index (CSI):
Assessment of Results for Latin America**

In 2006, CIVICUS published the *Global Report on the State of Civil Society*, as the crowning achievement of three years of development of the Civil Society Index (CSI) Project in 44 countries around the world. Based on a participative approach involving the civil society organizations of these countries, the project focused on four relevant dimensions —structure, values, environment, and impact. The assessments of the forty-four study cases were articulated around those 4 dimensions. Seven out of them referred to Latin American countries. This summary report analyses, based on the preliminary findings, the trends evidenced in terms of civil society development in these seven countries within the regional framework, and the achievements of the first stage. Throughout the rest of the year, CIVICUS intends to publish a second volume with studies of the trends at a regional level.

SUMARIO

O Índice da Sociedade Civil (CSI) da CIVICUS: Um balanço dos resultados para a América Latina

No ano de 2006, a CIVICUS publicou o Global Report on the State of Civil Society, como culminação de um processo de três anos de desenvolvimento do projeto Índice da Sociedade Civil (Civil Society Index – CSI), aplicado em 44 países de todo o mundo. Baseado em uma metodologia participativa que envolveu as organizações da sociedade civil destes países, o projeto focalizou sua atenção em quatro dimensões relevantes: estrutura, valores, entorno e impacto, sobre as quais foram articuladas as avaliações dos 44 casos em questão. Entre eles, sete se referem a países da América Latina. A presente resenha analisa, a partir dos dados preliminares, as tendências evidenciadas no desenvolvimento da sociedade civil nestes sete países no contexto regional e os resultados alcançados nessa primeira etapa. No decorrer do ano em curso, a CIVICUS pretende publicar um segundo volume com estudos das tendências em nível regional.



Regionalización y Movimiento de Mujeres: Procesos en el Caribe Colombiano

Yusmidia Solano Suarez. *Regionalización y Movimiento de Mujeres: Procesos en el Caribe Colombiano*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. 2006, 287 pp.

Tengo el sumo placer de someterles a su consideración el libro *Regionalización y Movimiento de Mujeres: Procesos en el Caribe Colombiano* que nos ha regalado la Investigadora Social Yusmidia Solano Suárez. Creo que efectivamente Yusmidia nos ha hecho un regalo porque ha abordado en este libro tres temas de una trascendencia indiscutible:

- La Región como objeto de investigaciones y reflexiones;

- La Mujer como sujeto y objeto del cambio social y
- El Caribe como área y zona geográfica, tan estudiada y tan desconocida aún entre nosotros mismos.

En la acuciosa investigación que respalda este libro se reconoce la Región y la regionalización como una construcción social identificando tres dinámicas fundamentales: La identidad que nos dice quiénes somos, la independencia que nos dice quiénes podemos

ser y la construcción social del futuro que nos dice quiénes quisiéramos ser. El libro también aborda con éxito ese difícil y complejo reconocimiento de que se es parte de un todo pero con peculiaridades y diferencias. Ese reconocimiento ausente en las políticas públicas de muchos países. Y esto es hoy de suma importancia reconocerlo porque el desarrollo es una combinación del bienestar material y espiritual que proporciona el disfrute de determinados niveles de vida actual y el progreso que garantiza los niveles de acumulación para proporcionar el bienestar futuro, en armonía con el entorno. El punto de partida de este proceso para un espacio dado, lo constituye el conjunto de recursos (naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, institucionales y materiales) que forman su potencial de desarrollo. Y ese potencial de desarrollo está en los territorios, las localidades y las regiones que se asocian para alcanzarlo. En función de cómo se desarrolle ese potencial y la organización del sistema institucional bajo el cual se ejecute se podrá desplegar y rendir los frutos del beneficio social.

Otras fuentes del desarrollo que vienen desde fuera del territorio

deberá integrarse a éste y ser utilizado para ampliar su bienestar. La gestión del desarrollo desde la endogeneidad se constituye por tanto en un proceso que surge desde los territorios pero que debiera ser estimulado y protegido desde el estado nacional. Considerando entre los factores fundamentales del desarrollo, en primer lugar a los seres humanos como actores y gestores del desarrollo y en segundo lugar al sistema productivo territorial pero entendiendo por tal todo el entramado productivo del territorio que, estructurado en un sistema reticular forme un entorno flexible que permita establecer las conexiones intersectoriales e interramales imprescindible para el aprovechamiento máximo de todos los recursos.

El libro de Yusmidia nos demuestra que “las mujeres hemos estado en el centro de la creación de cultura, a pesar de que la visión dominante nos ha querido mantener al margen sin reconocernos y aunque parte de esa cultura ha reproducido la subordinación que hemos debido transgredir de múltiples formas”. Y esto es de suma importancia porque la perspectiva de género que debe primar en el análisis científico de nuestra realidad ya reconoce que las mujeres hemos debido

sufrir las consecuencias de un doble proceso histórico de discriminación, sojuzgación y mercantilización de la mujer y es la existencia de un orden patriarcal y de un sistema de dominación que necesita la subordinación de las mujeres para aportar más por la superexplotación a la que hemos estado sometidos los países subdesarrollados.

Apreciar nuestras raíces en las culturas indígenas matrifocales y matrilineales constituye un aporte de significación al conocimiento de nuestras riquezas. La mujer Arawak encarnaba la Madre Universal. Fue una cultura que defendió su amor por la tierra y el agua y su pérdida ha tenido un grave costo para la civilización. Anacaona muere fruto de una traición, la misma que tiempo después, depredadores de la civilización pretenden borrarlos de la faz de la tierra.

El legado africano de la familia extendida nos acompaña aún, siglos después, cuando esposas, madres, hermanas, abuelas, seguimos la conducta de nuestros esposos, hijos, hermanos, nietos, lloramos con sus alegrías, alentamos sus fortalezas, resguardamos sus secretos. Las mujeres esclavas batallaron por el vientre libre, lucharon por la libertad para que

la sonrisa de sus hijos no se frustrara por el cautiverio. En este año se cumplen 200 años de la abolición de la trata de esclavos, El 25 de Marzo pasado, a las doce de la noche, la comunidad del Caribe hizo un minuto de silencio en honor de todos los esclavos que murieron en el corredor de ese comercio y en la resistencia contra la esclavitud y han producido un estruendoso “Never Forget” en ninguna de las nuevas formas de esclavitud que esta mal llamada modernidad nos ha tratado de imponer.

La vinculación de las mujeres a las luchas emancipadoras desde la guerra por la independencia, a la lucha por el derecho a la tierra, está testimoniado en el libro de una manera impresionante.

El libro es, a todas luces un canto a la caribianidad, por la defensa de la condición de caribeños, de este Caribe que nos une y que marca una identidad y sentido de pertenencia que no es sólo de nosotros los insulares. Lo dice y defiende el Caribe Colombiano, lo dice y defiende el Caribe Venezolano y el mexicano, lo reafirman las culturas centro-americanas y por supuesto las insulares que sentimos el mar por todas las latitudes.

Esa defensa de la caribianidad ha estado presente en todos los Foros del Caribe Colombiano que es descrito en el libro y constituye una aplastante respuesta a las tesis que anuncian la muerte de la planificación regional, que proyecta una pérdida de importancia de los territorios en la globalización y que buscan una homogenización del espacio y uniformación de los procesos de desarrollo como si el desarrollo, visto como a través de una aproximación multidimensional e integral de prosperidad física,

mental y social y que comprende lo material y lo espiritual, lo presente y lo futuro, la vida del ser humano y la del medio que le rodea, todo ello propiciado por su dignificación, pudiera alcanzarse desconociendo las dimensiones y definiciones que cada pueblo formula acorde con su cosmovisión del mundo y de la vida. Por todos esos motivos, gracias amiga por el regalo que nos has hecho.

Tania García Lorenzo



Conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (coordinador). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2007, 403 pp.

Esta novedad editorial de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) se ubica dentro de la escuela de análisis de las ciencias sociales contemporáneas de América Latina que yuxtaponen el estudio de los conflictos, la seguridad, la gobernabilidad e incluso las guerras.

El libro, compuesto por nueve capítulos, tiene un hilo conductor: Analizar la nueva conflictividad en América Latina, las llamadas

nuevas amenazas, y poner al descubierto la incapacidad de las democracias latinoamericanas para dar solución a conflictos que se derivan de la gran contradicción no resuelta en América Latina entre libertad política y liberalismo económico. Mientras la primera es necesaria y positiva, la segunda provoca mayores desigualdades sociales, debido a las debilidades institucionales y políticas de los sistemas políticos instaurados desde fines de los ochenta y los noventa en casi to-

dos los países latinoamericanos, ya que no se han podido construir mecanismos regulatorios ni impositivos de la actividad económica, para paliar el efecto de la desigualdad.

Los capítulos son provocativos y tienen enfoques de análisis subregionales. Ello podría poner al descubierto las diferencias notables que existen entre los países, pero abre una veta que es precisamente el análisis comparativo y las variables constantes que aparecen, dándole forma a la nueva gobernabilidad y sus fragilidades en Centroamérica, el Caribe, la región Andina y el Cono Sur.

Sin duda el libro profundiza precisamente en las dos zonas más conflictivas de América Latina: Centroamérica y los países andinos. A ambas se les dedica dos capítulos a cada una (Gabriel Aguilera Peralta y Daniel Matul para Centroamérica; Adrián Bonilla, Hernán Moreano y Francisco Guitiérrez Sanín para los países andinos). También se enfatiza en el libro en dos contribuciones la conflictividad en el Caribe, con los capítulos de Isabel Jaramillo y Armando Fernández. El estudio subregional completo es realizado por el compilador y José Manuel Ugarte, y este último

también es responsable del análisis de los países del Cono Sur. Como otros libros que intentan abarcar América Latina como conjunto, siempre hay vacíos, y sobresale la exclusión del análisis del caso mexicano, y lo superficial con que se analizan los casos de Brasil y Chile.

Este libro pone en evidencia lo contradictorio que se vive en los momentos actuales en América Latina. Mientras que la conflictividad de la Guerra Fría y sus secuelas ha sido prácticamente superada, con muy pocas remanencias —como es el caso colombiano, por ejemplo—, con las transiciones a la democracia se han reducido a su mínima expresión los conflictos interestatales, han mejorado notablemente las buenas relaciones entre los países, principalmente por los procesos de integración subregional, se han minimizado las tensiones entre vecinos, y los diferendos pendientes se encauzan mediante la negociación y el entendimiento. Esta es la faceta positiva. Los distintos capítulos muestran abundante información empírica de éste avance.

Por el contrario, América Latina observa la cara negativa de la globalización. Aparecen nuevos conflictos transnacionales, societa-

les, políticos, los de origen económico producto de condiciones de pobreza extrema, étnico- raciales y ambientales. En otras palabras, conflictos intermésticos, donde los actuales sistemas políticos, policíacos y de seguridad, no pueden darles solución. En casi todos los países ha aumentado el crimen y la seguridad pública es la preocupación principal de los ciudadanos. Incluso en países como Brasil y los centroamericanos, la tentación de recurrir a los militares aparece con fuerza dada la forma como las pandillas de gran alcance, como las Maras, destruyen el tejido social y aterrorizan a la población. Para todos los autores del libro, son expresiones no vislumbradas ni deseadas cuando los arquitectos de los sistemas políticos democráticos reconstruyeron las constituciones y cambiaron las leyes y las reglas del juego. En el caso de Centroamérica, los organismos internacionales y los países que apoyaron los procesos de paz y desmovilización de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, tampoco pudieron predecir este efecto colateral, indeseable y perverso, que se gestó en los años noventa.

El conjunto de los autores son escépticos. En eso el libro se podría clasificar en la escuela realista de

la ciencia política, la sociología y las relaciones internacionales. Hacen énfasis en las incapacidades del Estado, las debilidades de las instituciones, e incluso, por ejemplo, cuando se analiza el caso de Haití, aparece el fantasma del concepto acuñado en los noventa para definir a países casi inviables: Estado fracasado. Haití es un estado fracasado afirman muchos. Sería muy injusto no darle la oportunidad a los haitianos para intentar reconstruir su país, pero ciertamente la pregunta flota en Puerto Príncipe, y por algo no se retiran las fuerzas multinacionales de la ONU.

¿Las democracias latinoamericanas han fracasado? También flota en el ambiente esta cuestión. Movimientos sociales que permanentemente desafían a las instituciones, y no ubican su lucha en los espacios, por cierto restringidos, de los sistemas políticos. Líderes antisistémicos y antineoliberales ascienden a los gobiernos pero difícilmente resuelvan los problemas que prometieron saldar cuando encabezaban sus propuestas desde la oposición. Países con crisis crónicas de gobernabilidad, como Ecuador. Países con crisis expansivas permanentes, como son los casos de Colombia y Venezuela, son preguntas que

se hacen cuando se habla de nuevos desafíos a la seguridad en América Latina. De igual manera, escapando a la voluntad de gobiernos y sociedad civil, el libro abre una veta cuando dice que hay países, en este caso define a la mayoría de las islas del Caribe, como extremadamente vulnerables a los nuevos fenómenos destructivos de la naturaleza. Ciertamente la pobreza ayuda a que la naturaleza destruya y afecte a los más desprotegidos, pero se debe tener capacidad reactiva, si de tratar de diseñar políticas para enfrentar el calentamiento global y sus manifestaciones en la Cuenca del Caribe.

El libro compilado por Andrés Serbin ofrece otra veta de análisis. Dadas las incapacidades de los gobiernos, y aún si hubiera estructuras gubernamentales sólidas, es necesaria la participación de la sociedad civil. Más cuando se trata de solucionar conflictos, intentar prevenirlos, evitar que escalen, o que en el extremo se conviertan en enfrentamientos armados. La sociedad civil es muy joven en América Latina, en algunos países ha madurado más rápido que en otros, pero es deseable y necesario que sea un puntal de la democracia y de la resolución de conflictos. Claramente las democracias están

más consolidadas en la región del Cono Sur y en el Caribe que en los países andinos o en Centroamérica. En los Andes, de forma crónica siguiendo el caso de Colombia, el paramilitarismo, el narcotráfico y la actividad guerrillera de vieja data, ya cumple el cincuentenario cuando aparecieron las guerrillas liberales en los años cincuenta del siglo XX. En Centroamérica los procesos de paz, al haberse ubicado sólo en el nivel de la desmovilización de fuerzas guerrilleras y democratización de las estructuras políticas, se dieron mejorías notables, por ejemplo en la reducción de violaciones a los derechos humanos, pero el saldo de las guerras, las movilizaciones masivas de personas del campo a las ciudades en El Salvador y Nicaragua y al extranjero, la feminización de las estructuras familiares, y la debilidad de las economías para crear empleos, sumado a graves problemas de integración de minorías étnicas —Guatemala— abre el paso a una gravísima debilidad estatal. Estados casi sin capacidad de gestión y en parte ocupados por mafias y poderes ocultos, sumado al auge sin precedentes y masivo de la delincuencia, pone al borde de graves crisis a esos países.

Todos estos elementos se analizan en el libro. Una de las con-

clusiones del editor del libro es el rol que debe tener la ciudadanía en apoyo a la resolución de los conflictos, y ello por tres razones: Primero, porque en democracia siempre se fortalecen las instituciones y las capacidades de los gobiernos cuando la sociedad es activa; segundo, porque si los gobiernos carecen de recursos, el empleo de las estructuras de la sociedad civil es un respaldo vital, precisamente porque la

sociedad se ve afectada por la ineficiencia del Estado; tercero, y más importante, si la democracia falla y es débil, la sociedad se puede ver tentada a llamar a las fuerzas no democráticas, o pueden aparecer líderes con características caudillescas y autócratas que pongan en peligro la propia democracia. En otras palabras, las tentaciones autoritarias están abiertas.

Raúl Benítez Manaut

www.cries.org



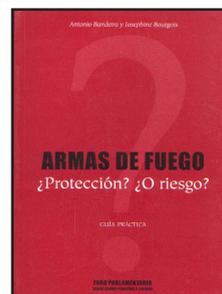
El sitio en Internet de la
Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales

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.



Armas de fuego. ¿Protección? ¿O riesgo? Guía práctica

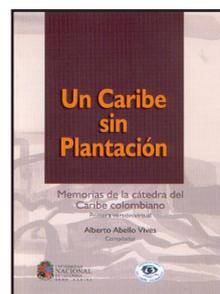
Antonio Bandeira y Josephine Bourgois
Río de Janeiro: Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, 2006. 111 Págs.



Escrito por dos especialistas, esta Guía busca responder de forma sintética todo aquello que se quería saber sobre las ventajas y desventajas del uso de armas de fuego para la autodefensa. Esta edición internacional en 3 idiomas (español, inglés y francés) pretende ser una fuente de consulta para quien necesita decidir si compra o mantiene un arma, para quien desea convencer a su comunidad o electorado sobre lo más conveniente, para quien tiene la función de cambiar las leyes o formular políticas públicas relativas a las armas de fuego, para quien tiene la tarea de informar o de enseñar.

Un Caribe sin Plantación. Memorias de la cátedra del Caribe colombiano

Alberto Abello Vives (Comp.)
San Andrés: Universidad Nacional de Colombia. Sede Caribe, 2006. 191 Págs.



Este libro contiene las memorias de la primera versión virtual de la Cátedra del Caribe Colombiano, idea desarrollada por la Universidad Nacional de Colombia, sede San Andrés, y el Observatorio

del Caribe Colombiano con sede en Cartagena de Indias. Las dos entidades unen esfuerzos para el estudio de las relaciones e intercambios entre esta región de Colombia y el Gran Caribe; un convenio de cooperación entre ellas permitió inicialmente la apertura de la maestría en Estudios del Caribe y el posterior contacto e intercambio permanente entre sus investigadores. Los profesores e investigadores convocados al debate sobre la inexistencia del sistema de plantaciones esclavistas y azucareras en el Caribe neogranadino durante el período colonial se encuentran vinculados a la Universidad Nacional, la Universidad de los Andes, el Banco de la República, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, la Universidad de Cartagena, y la Universidad Tecnológica de Bolívar. Ellos han estudiado Historia, Geografía y Biología, los que tienen como objeto de estudio el Caribe colombiano y hacen parte de la Red Ocaribe de investigadores coordinada por el Observatorio del Caribe Colombiano.

Regionalización y Movimiento de Mujeres: Procesos en el Caribe Colombiano

Yusmidia Solano Suárez

San Andrés: Universidad Nacional de Colombia. Sede Caribe, 2006. 287 Págs.

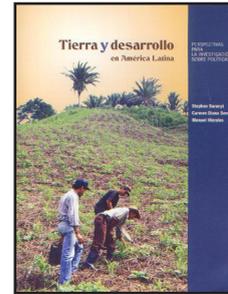


Este estudio se ha titulado “Regionalización y Movimiento de Mujeres: Procesos en el Caribe Colombiano” porque básicamente se trata de una compilación sobre estos dos procesos en los cuales, es necesario advertirlo desde el comienzo, no están recogidas todas las dimensiones que hacen parte de éstos, ni todos los protagonistas, mucho menos todas las protagonistas, que sin duda son más de las que aquí aparecen. La publicación recoge los resultados de la investigación del mismo nombre realizada entre 1998 y 2000 por Yusmidia Solano Suárez, como investigadora principal y directora, Mónica Duran Scott, como asistente de investigación, y Jaidy Madera Calderón como auxiliar de investigación, integrantes las tres, en ese entonces, del grupo de investigación “Mujer y Género” del Centro Regional de Estudios, Asesorías y Monitoreo —CREAM— que, junto con Colciencias, fueron las entidades que garantizaron su ejecución.

Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas para la investigación sobre políticas

*Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere
y Manuel Morales*

*Ottawa: Instituto Norte Sur, y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), 2004.
98 Págs.*

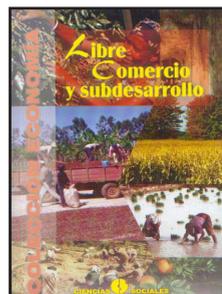


¿Está América Latina avanzando hacia una nueva generación de nuevas reformas agrarias en favor de los pobres? ¿Cuáles son las verdaderas oportunidades y limitaciones con relación a esas políticas, a nivel local, nacional e internacional? ¿Qué papel está desempeñando la investigación y qué papel podría desempeñar a fin de revelar opciones políticas? Este libro sugiere que América Latina no esté preparada para una transformación radical en materia de políticas de tierras, si bien está experimentando tendencias preocupantes y es objeto de un amplio abanico de iniciativas sobre políticas de tierra. Los investigadores tienen un papel decisivo que desempeñar a la hora de elucidar alternativas políticas y supervisar los resultados. El libro identifica cuatro grupos de cuestiones cuya investigación podría influir en la elaboración de políticas: Monitorear las reformas orientadas al mercado, examinando sus resultados para los pobres, las mujeres y los pueblos indígenas en particular; reexaminar los resultados de las reformas agrarias redistributivas del pasado, y las medidas redistributivas innovadoras en países tales como Brasil; estudiar los esfuerzos para articular iniciativas de políticas de tierra locales y nacionales en ámbitos como la titulación, el crédito, la fiscalidad y el uso sostenible de los suelos; y reconsiderar los vínculos entre las políticas de tierras y los conflictos, por ejemplo por medio del análisis de los impactos que ciertas políticas de tierra pueden tener sobre la conflictividad.

Este libro examina cómo estas líneas de investigación podrían incidir en los debates sobre políticas en países tales como Bolivia, Brasil y Guatemala, a nivel regional, y en el ámbito global. El libro será de interés para las personas que trabajan sobre políticas de tierra, desarrollo rural, e igualdad entre los géneros, etc.

Libre Comercio y subdesarrollo

Oswaldo Martínez Martínez (Comp.)
La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, 2006. 269 Págs.

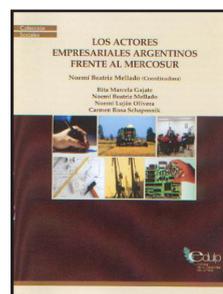


En los más de 40 años transcurridos desde la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) la situación comercial y financiera de los países subdesarrollados se ha agravado de forma significativa, a causa del reforzamiento de las asimetrías e inequidades que marcan el actual sistema de relaciones económicas internacionales. La creciente marginalización de las economías subdesarrolladas, la reducción de su participación en el comercio mundial, la expansión del poder transnacional, el deterioro de los términos de intercambio del Tercer Mundo, la erosión de la cooperación para el desarrollo, la persistencia del endeudamiento externo y el deterioro ambiental acelerado, son algunos de los problemas más graves que han tenido que enfrentar las naciones subdesarrolladas en las últimas cuatro décadas.

Muchas de estas cuestiones se acentuaron a partir de los años ochenta del siglo XX, en la medida en que cobraron auge el discurso y las prácticas neoliberales a nivel internacional. Iniciativas como el ALCA y los tratados de libre comercio, bilaterales o plurilaterales, pretendieron erigirse en las piezas que darían cierre legal a los decretos neoliberales. Sin embargo, estos han encontrado la resistencia de los pueblos no resignados a ser agentes pasivos en el contexto de las actuales tendencias globalizadoras.

Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur

Noemí Beatriz Mellado (Coord.)
La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata, 2006. 171 Págs.



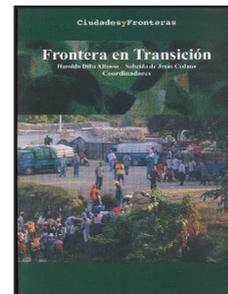
Los procesos socioeconómicos y políticos mundiales iniciados en los años setenta y profundizados en los años

noventa implicaron, para nuestras sociedades, importantes modificaciones políticas, sociales y económicas que están estrechamente ligadas a las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad. A la par del desarrollo de los procesos de globalización ha tomado nuevo impulso la conformación de bloques económicos. El MERCOSUR responde a esta tendencia y se desarrolla en un contexto en el que, a modo de telón de fondo, se destaca el ALCA—proyecto estadounidense de establecer un área de libre comercio desde Alaska a Tierra del fuego.

En este escenario, algunos actores privados, individualmente o a través de sus organizaciones representativas, han asumido roles relevantes, mientras que otros son desplazados. Debido a que los actores empresariales argentinos interactúan en distintos niveles y con distinta fuerza, este libro examina su comportamiento en la articulación de demandas ante el sector público y los efectos de su accionar sobre las políticas de integración. Este análisis pretende superar los estudios que toman al MERCOSUR como un dato exógeno a la sociedad analizando sus consecuencias, a posteriori, sobre los actores sociales sin tener en cuenta la incidencia que ellos pueden ejercer sobre el mismo proceso.

Frontera en Transición. Diagnóstico Multidisciplinario de la Frontera Dominico-Haitiana

Haroldo Dilla Alfonso, Sobeida de Jesús Cedano (Coord.). Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2006. 365 Págs.



La frontera dominico/haitiana ha sido históricamente un área compleja, cruzada por conflictos sangrientos, desavenencias, intensos flujos mercantiles y variadas relaciones socioculturales. En la actualidad experimenta una transición múltiple desde una condición de frontera cerrada, determinada por consideraciones geopolíticas a otra en la que cada vez resultan más influyentes las variables económicas. Esta transición, sin embargo, ocurre de manera fragmentada, lo que impide el máximo aprovechamiento de sus oportunidades para el desarrollo local.

Este libro trata de explicar esta realidad. No hay en él, sin embargo, respuestas tajantes ni afirmaciones inequívocas. Si la frontera —con sus mercados, su diversidad cultural y su historia contradictoria— ha logrado cautivar a sus observadores, ha sido precisamente porque su discurrir es un eterno andar de Eros y Tánatos en sus múltiples y díscolas reafirmaciones. Y con seguridad lo continuará siendo en un futuro imaginable. No hay espacio para conclusiones sencillas.

La Institucionalidad del Mercosur: Una reforma necesaria. Serie Integración Regional

Mariana Vázquez, Andrés Larisgoitia y Hugo Perosa
Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Internacionales,
Central de Trabajadores. Argentinos, 2006. 132 Págs.



Desde el mismo inicio del Tratado de Asunción en 1991 aparecieron críticas a una institucionalidad claramente orientada a teñir el acuerdo regional de un enfoque casi exclusivamente comercial. A medida que, gradual y dificultosamente, se abría en el proceso integrador el camino a la incorporación de variables sociales, laborales, culturales y políticas, se hizo más evidente la ineficacia de los mecanismos institucionales para incorporarlas mientras, por el contrario, las instituciones que se ocupaban de los asuntos comerciales, aduaneros y financieros acompañaban con bastante fluidez el rápido crecimiento del comercio intra-regional.

Los notables cambios políticos en toda la región desde el inicio del siglo XXI acentuaron este dualismo institucional y pusieron en crisis a toda la organización y estructura del proceso de integración. Desde diferentes sectores, comenzó a impulsarse con más fuerza la necesidad perentoria de una reforma integral que pusiera al proceso a la altura de las necesidades de una auténtica integración en todos los planos. Numerosos artículos y documentos de funcionarios públicos, organizaciones sindicales, dirigentes políticos, empresarios dieron cuenta de esta creciente demanda.

El presente trabajo pretende constituir un aporte en este mismo sentido, en el que confluyen la perspectiva de una funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina con la de dos miembros del equipo de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Central de los Trabajadores Argentinos.

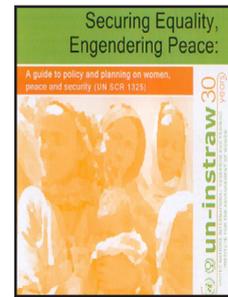
Securing Equality, Engendering Peace: A guide to policy and Planning on women, peace and security (UN SCR 1325)

Kristin Valasek

Santo Domingo: United Nations

International Research and Training,

Institute for the Advancement of Women (INSTRAW), 2006. 67 Págs.



On October 31st 2000, the United Nations Security Council adopted Resolution 1325 on Women, Peace and Security, a groundbreaking international law that has become a vital rallying point for organizations and individuals across the world. It calls for the full and equal participation of women in all peace and security initiatives.

This resolution demands implementation —in order to put women, peace and security issues at the top of the global agenda where they rightfully belong. This guide is a first step to finally putting policy into practice and making the words of Resolution 1325 a concrete reality. Though policy and planning processes may seem far removed from the realities of violence and insecurity, they aim to keep women and girls alive, healthy and free of fear.

With this manual, INSTRAW hopes to support and promote planning processes on women, peace and security that involve a diversity of actors and place the issue of violence against women at the centre of national and institutional agendas.

Estados frágiles

*José Zepeda Varas (Comp.)
Hilversum: Radio Nederland Wereldomroep, 2006.
130 Págs.*



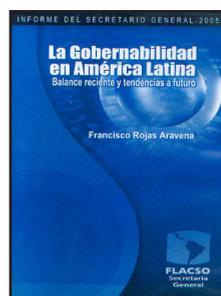
Uno de los mayores problemas que enfrenta el sistema internacional es el fracaso institucional de aproximadamente 50 Estados que carecen de legitimidad política y que no garantizan ni la seguridad ni los derechos como tampoco el acceso a bienes para la mayoría de sus ciudadanos.

El impacto de los Estados débiles y las guerras será muy grave para millones de personas que vivirán en sociedades violentas y desintegradas, con sistemas económicos ilegales. Habrá mayores flujos de refugiados y más inmigración ilegal, se fortalecerán los comercios ilícitos de armas, drogas y otros recursos naturales y algunos de esos Estados débiles podrían ser usados como base por grupos o redes terroristas. La inseguridad es para no menos de 500 millones de personas que viven en Estados frágiles.

Este libro recoge las conferencias de Juan G. Tokatlián, Luis Maira, Mónica Hirst, Jean-Paul Marthoz, Carlos Gaitán, Claudio Corries y Mariano Aguirre, ofrecidas en un seminario internacional para periodistas latinoamericanos y del Caribe, realizado en Buenos Aires en noviembre del 2005.

La Gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro

*Francisco Rojas Aravena
San José: Flacso, 2005. 43 Págs.*



Los temas referidos a la gobernabilidad democrática son cruciales para el desarrollo y la paz. La región latinoameri-

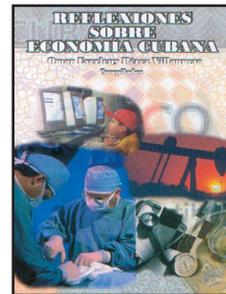
cana y caribeña presenta serias deficiencias en la gobernabilidad, tanto en lo referido al buen gobierno, como en lo relativo al desarrollo de las capacidades estatales y de los sistemas políticos para promover un desarrollo sustentable, el imperio de la ley, el respeto a los derechos humanos y la cooperación internacional.

En el período reciente la región latinoamericana y caribeña han evidenciado grados crecientes de ingobernabilidad, expresada en renuncia anticipada de presidentes, altos grados de corrupción, un incremento de la violencia e importantes dificultades para concertar políticas de integración regional. Todo lo anterior se expresa en una gran debilidad institucional.

Este *Informe 2005 del Secretario General de la FLACSO* realiza un balance de los hechos recientes y recoge las tendencias a futuro en la materia.

Reflexiones sobre economía cubana

Omar Everleny Perez Villanueva (Comp.)
Bogotá: Editorial de Ciencias Sociales,
Instituto Cubano del Libro, 2006. 480 Págs.



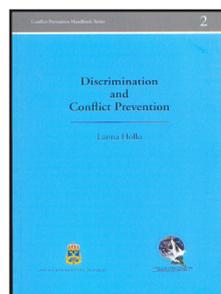
La economía cubana, luego de la desaparición del llamado “socialismo real” en muchas naciones con las que se mantenía un intercambio fluido y ventajoso, ha debido —en consecuencia con las condiciones internacionales— reestructurarse, incluso bajo la hostilidad permanente de los Estados Unidos y las dificultades que entraña su política para la Isla.

Prestigiosos investigadores y académicos, especialmente economistas, se suman en esta obra al debate en torno al proceso de reforma de la economía cubana —una de las más singulares en América Latina—, así como a la búsqueda de soluciones adecuadas a los retos que Cuba enfrenta en el presente y en el futuro.

Discrimination and Conflict Prevention

Lanna Hollo

Stockholm: Folke Bernadotte Academy, Initiative on Conflict Prevention Through Quiet Diplomacy, 2006. 56 Págs.



Discrimination and Conflict Prevention offers an analytical framework to identify the nature and causes of discrimination within key areas and address it through various means. Discrimination is prima facie unjust and widespread and ongoing discrimination often invites popular reaction contributing to conflict. Across the world, it is both a root and proximate cause of social tension and violence. Addressing both direct and indirect discrimination and promoting effective equality respond to the causes of

Presented in an easy-to-use format, this handbook provides conflict prevention actors with the knowledge they need to recognize and respond to discrimination. It summarizes available empirical knowledge, synthesizes international standards and practice on non-discrimination, and highlights legal, institutional and policy measures that effectively promote equality. It sets out what discrimination is, how to identify it and how to respond.

Alterité et mondialisation. La voie latino-américaine

Renée Fregosi

Paris: Ellipses Edition, 2006. 255 Págs.



À la fin des années 90, il était de bon ton de déclarer que la démocratie latino-américaine était dégradée, incomplète, insatisfaisante. Une décennie plus tard, c'est diton, «le retour de la gauche en Amérique latine». Continent record des inégalités et de la violence plaque tournante de l'économie de la cocaïne et haut lieu de la corruption politique, mais aussi espace d'expérimentation

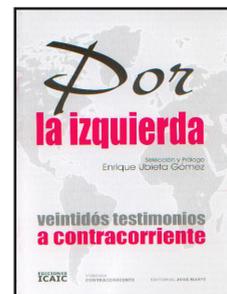
démocratique et d'innovation culturelle. L'Amérique latine est trop souvent réduite à des clichés et enfermée dans des visions culturalistes éculées. Pourtant au cœur des contradictions de la globalisation, Amérique latine articule toutes les figures de l'altérité et interroge tant les concepts d'universalité et d'identité, que le terme polysémique de «modèle».

Fondée sur une longue pratique de la coopération internationale et sur une confrontation bibliographique exigeante, cet ouvrage propose une réflexion de fond sur la mondialisation aujourd'hui et la place de l'Amérique latine. Renée Fregosi réintroduit le temps long de l'histoire pour débusquer les effets de mode et intègre par ailleurs à son analyse les éléments de nouveauté radicale de l'époque actuelle pour évacuer les schémas d'analyses obsolètes. Après avoir posé les éléments originels de la construction historique latino-américaine, elle étudie les relations transatlantiques triangulaires et la thématique de l'intégration régionale dans le cadre de la globalisation. Elle aborde ensuite d'autres effets de la globalisation comme les nouvelles formulations de revendications identitaires, les résurgences du populisme et les nouveaux types de bipolarisation politique. Enfin, à travers une lecture prospective des relations entre les gauches latino-américaines dont elle s'est fait une spécialité, Renée Fregosi approfondit l'analyse de la démocratie et de ses différentes dynamiques.

Por la izquierda. Veintidós testimonios a contracorriente

Enrique Ubieta Gómez

La Habana: Ediciones ICAIC, Videoteca Contracorriente, Editorial José Martí, 2007. 375 Págs.



La Videoteca Contracorriente del ICAIC ha filmado a sesenta y dos importantes voces de la izquierda mundial, pertenecientes a dieciséis países. El espectro de opiniones es amplio, intencionalmente polémico. Hay actores, cineastas, filósofos, escritores, políticos, sociólogos, historiadores, periodistas, teólogos. Los entrevistadores son intelectuales y, en muchos casos, personalidades relevantes de Cuba

o de otros países. En este libro hallará el lector una selección de las entrevistas filmadas. Se completan (o complementan) en lo posible algunos tópicos, por ejemplo: El de Chile, el recuerdo de Allende, de los errores cometidos por la izquierda revolucionaria; el de los sesenta, sobre el que hablan los estadounidenses Howard Zinn, Tom Hayden y Leonard Weinglass. Noam Chomsky, Samir Amin, Atilio A. Borón, James Petras e Ignacio Ramonet reflexionan, entre otros temas, sobre el Imperialismo y la globalización; Pablo González Casanova, Fernando Martínez Heredia, Frei Betto, Adolfo Sánchez Vázquez, sobre el socialismo y las alternativas de lucha. Cada una de estas entrevistas ilumina a las restantes y nos completa el entramado de esperanzas, logros y perspectivas del movimiento revolucionario actual. Realizadas entre 2003 y 2006, algunos temas tratados entonces han sufrido variaciones en el tiempo, pero no por ello pierden interés y vigencia. El lector sabrá contextualizar el comentario y recoger, del análisis, las enseñanzas pertinentes.



Revista Envío

Revista Envío

2007, N° 298-299 Enero-Febrero

Universidad Centroamericana (UCA), Nicaragua



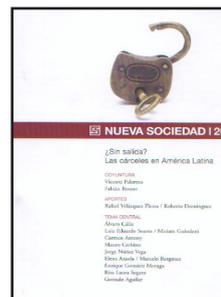
En este número, la revista de la Universidad Centroamericana de Managua presenta algunos de los siguientes artículos: Esperanzas, temores y espejismos en el horizonte; Quién es quién en el nuevo gabinete; ¿Qué debemos defender ante el FMI?; Se va a poner a prueba de qué está hecha nuestra sociedad civil; Oaxaca: los rasgos de un nuevo fascismo; A los diez años de la paz: tres balances; entre otros.

Revista Nueva Sociedad

Revista Nueva Sociedad

2007, N° 208

Editorial Nueva Sociedad



"Motines, matanzas, «huelgas de sangre», masacres... las cárceles latinoamericanas saltan a la tapa de los diarios de vez en cuando, y siempre por algún episodio trágico: Otra ola delictiva en San Pablo, 17 muertos en el último motín en una prisión de Caracas o el fusilamiento —ien una cárcel de alta seguridad!— de cuatro policías guatemaltecos acusados de matar a tres diputados salvadoreños".

Las cárceles, y todo lo que las rodea, constituyen uno de los problemas más graves y menos estudiados de la realidad latinoamericana actual y sintetizan el contundente fracaso de las políticas de seguridad en América Latina: La superpoblación, las condiciones infrahumanas de reclusión, las violaciones sistemáticas a los derechos humanos y el alto número de presos sin juicio ni condena definen un cuadro casi siempre trágico, que se mantiene en una zona de silencio y vergüenza y que solo sale a la luz de tanto en tanto, generalmente para establecer el recuento de los muertos.

El objetivo de esta edición de Nueva Sociedad no es, sin embargo, denunciar el deterioro de las prisiones latinoamericanas. “Asumimos que nuestros lectores lo conocen”.

La idea es más bien denunciar las interminables fallas políticas que llevan a este cuadro y explorar propuestas, vías de solución y posibles enfoques alternativos desde una perspectiva política progresista y democrática.

Boletín informativo Prisma

Boletín Informativo Prisma

2006, Año N° 1

Programa Centroamericano para el Fortalecimiento del Diálogo Democrático



Conscientes de las necesidades específicas y de las sensibilidades que el tema de seguridad despierta en la región, OEA-PCA propuso la creación de un material informativo con el objeto de informar, difundir y compartir los eventos, tareas, logros, avances y procesos del Programa, que al mismo tiempo posibilite la reflexión conjunta, el intercambio de ideas, entregue elementos, conceptos, visiones y análisis sobre los temas sustantivos de la gobernabilidad democrática, la seguridad ciudadana, la prevención y la co-participación responsable y que, paralelamente, permita entregar y compartir materiales y herramientas didácticas para el trabajo y los procesos de relación y diálogo en América Central.

Prisma constituye la herramienta seleccionada para desarrollar el conocimiento en materia de Gobernabilidad, Seguridad Ciudadana, Prevención y Colaboración Estado-Sociedad civil en la región, a través de intercambio de información, enfoques, propuestas y experiencias entre los actores centroamericanos.

Puente @ Europa

Puente a Europa

2006, Año IV, Año N° 4

Universidad de Bologna, Representación Buenos Aires



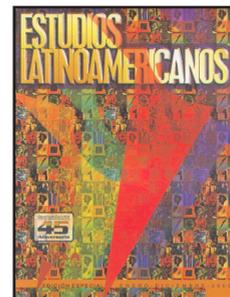
En este número Puente @ Europa presenta una serie de entrevistas a Heiner Flassbeck, a Enrique Iglesias, y a Thomas Krüger. La publicación se complementa con los artículos “Políticas sociales: La gran depresión de los europeos”, por Francois Charpentier; “Estado y regímenes de bienestar: Lecciones de la literatura contemporánea”, por Sonia Miriam Draibe “¿Europa social? Cómo influyen el trabajo y el cuidado familiar en las relaciones de género”, por Christiane Lemke; y “El derrumbe de un mito. Las reformas de los sistemas privatizados de previsión y educación en Chile”, por Manuel Riesco.

Estudios Latinoamericanos

Estudios Latinoamericanos

2005, Enero – Diciembre

Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA)



La revista Estudios Latinoamericanos del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM es una publicación semestral que tiene como objetivo principal contribuir de manera colectiva a la reflexión, al intercambio académico y al debate teórico

conceptual que sobre América Latina se realiza en la actualidad, en los ámbitos socio-político, económico y cultural. La revista intenta dar cuenta de la particularidad de América Latina en los procesos actuales de transformación mundial, así como de las principales tendencias de reformulación de un conocimiento propio de la región y de su interacción con el mundo, desde una perspectiva multi e interdisciplinaria y con un enfoque crítico y prospectivo.

Los trabajos presentados en la revista son esencialmente producto de investigaciones originales e inéditas. Incluye las secciones de: Artículos (divididas en Pensamiento y sociedad, perspectiva regional y procesos y tendencias), testimonios, elementos para el análisis y reseñas.

Temas. Cultura, Ideología, Sociedad

Temas. Cultura, Ideología, Sociedad

2007, N° 49, Enero – Marzo



Las distintas manifestaciones deportivas —tanto las que se pueden considerar universales, por ser practicadas y gustadas en muchos países, como aquellas exclusivas de una nacionalidad o etnia— funcionan, tanto o más que el arte o la literatura, como portadoras de sentidos de identidad grupal, nacional e incluso individual.

Por otra parte, el deporte es un factor indispensable para el conocimiento y las relaciones entre los pueblos. Las reuniones deportivas internacionales como los Juegos Olímpicos y los campeonatos mundiales, hacen más por la cordialidad entre naciones que muchas reuniones de gobiernos y —al menos teóricamente— proponen confrontaciones de habilidades y no bélicas.

El deporte actual, sin embargo, enfrenta peligros que pueden afectar sus objetivos básicos, como la creciente comercialización de los juegos, la jerarquización del alto rendimiento o el profesionalismo sobre la masividad, la discriminación hacia algunas disciplinas en las competencias plurideportivas internacionales. Estas realidades han motivado

un incremento sustancial de la literatura sobre el deporte en el mundo, que tratan aspectos sociológicos relacionados con la etnicidad, el género, los beneficios de salud, los vínculos deporte-arte, la función de las instituciones estatales en el desarrollo deportivo de los países, las políticas deportivas, etc.

En el caso de Cuba, la investigación científica sobre deporte y sociedad transita por una etapa temprana: Esa previa y necesaria de historiar e informar sobre los diferentes deportes en la Isla. El desarrollo de estos estudios, que emergen gradualmente, tendrá que contar con mayores percepciones multidisciplinares. Temas, entrega algunos de esos trabajos, unidos a otros provenientes de distintos países, a fin de colaborar con ese propósito.

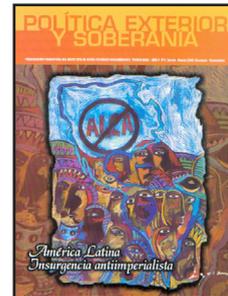
Política exterior y soberanía

Política exterior y soberanía

2007, Año 2, N° 1, Enero – Marzo

Instituto de Altos Estudios Diplomáticos

“Pedro Gual”



El Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”, con doble rango de Instituto de Educación Superior y de Academia Diplomática, es el órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela encargado de formar integralmente al diplomático bolivariano así como al personal de la Administración Pública vinculado por las relaciones internacionales y la política exterior venezolana.

Luego de su reestructuración, aprobada por el Consejo Superior en mayo de 2006, el “Pedro Gual” ha dedicado sus esfuerzos a promover la docencia con pertinencia, la extensión con sentido social y la investigación con compromiso político.

La constitución del Equipo de Investigación y Análisis Estratégico y del área de Extensión comunitaria entre otros, son vivos ejemplos del

proceso de transformación de una Academia Diplomática que desea adelantar sus funciones desarrollando conocimiento científico capaz de sustentar la política exterior nacional pero con una estrecha vinculación a los sectores sociales.



Gabriel Aguilera Peralta. Politólogo guatemalteco. Es Vicepresidente del Instituto de Relaciones Internacionales y Estudios de la Paz en Guatemala y Coordinador del Proyecto “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Seguridad” de Interpeace. Ha sido Viceministro de Relaciones Exteriores de su país.
e-mail: azuga2004@hotmail.com

Raúl Benítez Manaut. Investigador del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, UNAM, México.
e-mail: raulmanaut@hotmail.com

Manhana Campos Aguiar. Bacharel em Relações Internacionais, Coordenadora Regional do Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GapCon), pesquisadora de temas relacionados a diplomacia cidadã e segurança humana e Vice-Secretária de Políticas para a Mulher da cidade de Lauro de Freitas-Ba.
e-mail: manhanah@hotmail.com

Tania García Lorenzo. Investigadora del Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana "Juan Marinello".
e-mail: tanieluis@cubarte.cu

Elsa Llenderozas. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y del Programa de Intercambio de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina. Ha publicado *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR* (2006) junto a Giorgio Alberti y Julio Pinto, y numerosos artículos en libros y en publicaciones especializadas.
e-mail: elsallenderozas@yahoo.com

Diego Magalhães. Bacharel em Relações Internacionais, aluno especial do Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia, Membro do Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GapCon), Pesquisador de temas relacionados a conflitos na América Latina, metodologias de prevenção de conflitos e diplomacia cidadã.
e-mail: diegomagalhaes13@yahoo.com.br

Paz Milet. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Este artículo forma parte del Proyecto Fondecyt 1050627.
e-mail: pmilet@uchile.cl

Alfredo Rangel. Director de la Fundación Seguridad y Democracia. Magíster en Ciencia Política, Universidad de los Andes. Economista Universidad Nacional, Bogotá. Ex asesor presidencial de Seguridad Nacional, columnista de El Tiempo y la Revista Cambio. Especialista en temas de paz y seguridad, y conflictos armados irregulares.
e-mail: alfredorangelsuarez@yahoo.com

Francisco Rojas Aravena. Secretario General de Flacso. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht. Máster en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en relaciones internacionales y seguridad internacional.
e-mail: frojas@flacso.org

Gastón Hernán Schulmeister. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Actualmente se desempeña como Investigador principal de la Fundación Fundar-Justicia y Seguridad, y profesor de la carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).
e-mail: gastons@fundacion-fundar.org.ar

Andrés Serbin. Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Profesor Titular ® de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del CONICYT de Venezuela, actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), una red latinoamericana y caribeña de centros de investigación y organismos no-gubernamentales con sede en Buenos Aires. Ha sido director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y de numerosos programas regionales de investigación e incidencia, y profesor visitante de las universidades de Harvard, Pennsylvania, Georgetown y Florida International en los EEUU, Warwick en el Reino Unido, Marseille/Aix en Provence y La Sorbonne III en Francia, y FLACSO en América Latina. Es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español e inglés y de numerosos artículos. Su más reciente volumen es *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Barcelona/Buenos Aires: ICARIA/CRIES/IDRC, 2007.

e-mail: aserbin@cries.org

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.

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe



PENSAMIENTO PROPIO

La intervención multinacional en Haití de 2004: Antecedentes, resultados y perspectivas
Luis Bejarro

CARECOM and the Politics of Crisis Management in Haiti, 2004-2006
Matthew J. Soberg

Política exterior brasileña e Haití
Clara Bragaglia y Pamela Fernández

Canada en Haití: aplicación de la lógica "100 años en un Estado frágil"
Stephan Barzant

Disaster from the Beginning: Canada and the Progress for Haiti
of the International Security System
Suzi O'Keefe

Haití nos conecta: 1 de diciembre Jornada Mundial en Solidaridad con Haití

Charlottesville de Colombia contra Violencia Armada y Desembarco

EDICIÓN ESPECIAL: EL NOROCCIDENTE HAITIENSE
Editor: Nicolás Saúlher Barzant

25

ENERO/JUNIO 2007 / AÑO 12

Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y 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 _____



.....

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

WWW.CRRIES.ORG

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org



cries