



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Entre la innovación y el inmovilismo: Espacio asociativo,
Estado y participación en Cuba actual
ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA & JOHANNA CILANO PELAEZ

De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo
del Sistema de Integración Regional Centroamericano (CC-SICA)
FRANCISCO SANTOS CARRILLO

El Proceso de Paz en Centroamérica. Agendas pendientes
y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua
DANIEL MATUL Y ALONSO RAMÍREZ

¿Foros a la carta o difusión de políticas?
ARTURO C. SOTOMAYOR VELÁZQUEZ

Teoría política contemporánea e o terrorismo global: Um estudo de caso sobre
o aporte teórico de Michael Mann aplicado à Al-Qaeda
MARCOS ALAN FERREIRA

La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción
RICARDO ARREDONDO

29

ENERO-JUNIO 2009 / AÑO 14

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

29

ENERO-JUNIO 2009 / AÑO 14



Editorial CRIES



Icaria Editorial



**PENSAMIENTO
PROPIO**

ENERO-JUNIO 2009 / AÑO 14

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@fclar.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

Dr. Gilberto Rodrigues *
GAPCon/UniSantos, Brasil
professor@gilberto.adv.br

MSc. Daniel Matul *
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica
danmatul@yahoo.com

* Ad referendum de la Asamblea General

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.ries.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 Análisis 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 Merkx
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

Eric Hershberg
University Drive Burnaby, British Columbia, Canadá

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR/ MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Entre la innovación y el inmovilismo: Espacio asociativo,
Estado y participación en Cuba actual

ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA & JOHANNA CILANO PELAEZ / 11

De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo
del Sistema de Integración Regional Centroamericano (CC-SICA)

FRANCISCO SANTOS CARRILLO / 55

El Proceso de Paz en Centroamérica. Agendas pendientes
y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua

DANIEL MATUL Y ALONSO RAMÍREZ / 91

¿Foros a la carta o difusión de políticas?

ARTURO C. SOTOMAYOR VELÁZQUEZ / 127

Teoría política contemporánea e o terrorismo global:

Um estudo de caso sobre o aporte teórico de Michael Mann aplicado à Al-Qaeda

MARCOS ALAN FERREIRA / 153

La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción

RICARDO ARREDONDO / 185

DEBATE / DEBATE

Multiplex Layers of Controversy: Realist and Liberalist Impulses
in the 5th Summit of the Americas

INDIRA RAMPERSAD / 209

COMENTARIOS / COMMENTS

Alternative Regionalisms and Civil Society: Setting a Research Agenda
ROSALBA ICAZA / 235

Sudamérica y la agenda de seguridad hemisférica:
El desafío de las asimetrías
FEDERICO MERKE / 245

¿Alternancia o Alternativa? ¿Cuál es el cambio que
puede esperarse en El Salvador?
CELIA MEDRANO / 259

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 265

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 273

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 279

NORMATIVAS / NORMATIVES / 285

En portada / Cover: Traje ceremonial Chimú
1100-1470 d.C en América Precolombina en el arte,
Museo Chileno de Arte Precolombino.



Apreciad@s amig@s:

Este número de Pensamiento Propio presenta una notable diversidad y riqueza de aportes y de temas que dan seguimiento a las líneas de investigación e incidencia desarrolladas en la actualidad por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). En primer lugar, iniciamos este número con una deuda pendiente del anterior, con una necesaria complementación al debate sobre sociedad civil y construcción de ciudadanía, en el marco de la sección **Investigación y Análisis**, con dos artículos. El primero, de dos investigadores cubanos —Armando Chaguaceda Noriega y Johanna Cilano Pelaez, aborda el análisis de los espacios asociativos y de la participación ciudadana en la Cuba actual. El segundo, de Francisco Santos Carillo analiza y abre una serie de interrogantes sobre la transición de la legitimación a una efectiva participación, a nivel sub-regional, del Comité Consultivo de la Sociedad Civil del Sistema de Integración Regional Centroamericano. En continuidad con el debate abierto sobre este tema en América Central, Daniel Matul y Alonso Ramírez abordan, en los casos de Guatemala y Nicaragua, las agendas pendientes y los nuevos focos de conflictividad que han emergido luego de los acuerdos de paz firmados en Centroamérica. De los focos de conflictividad interna transitamos, a continuación, a las disputas territoriales pendientes de América Latina

con una discusión sobre las líneas teóricas sobre su resolución a través de procedimientos judiciales y del arbitraje internacional, analizadas por el investigador mexicano Arturo Sotomayor Velázquez. Finalmente, la sección se cierra, en esta ocasión, con dos contribuciones sobre temas globales: por un lado, el aporte del investigador brasileño Alan Marcos Ferreira sobre teoría política y terrorismo global, aplicando el aporte conceptual de Michael Mann al análisis del caso de Al-Qaeda, y la contribución del diplomático y académico argentino Ricardo Arredondo sobre la Responsabilidad de Proteger como noción de aplicación global y como norma aplicable al ámbito latinoamericano. Tomando en cuenta estos diversos aportes, la sección cubre temáticas vinculadas a la sociedad civil, los conflictos en la región, sus mecanismos de resolución y la aplicación de enfoques teóricos y de normas de carácter global en América Latina.

En una línea similar de diversidad y amplitud de los temas, incluimos en este número una sección de **Debate**, con un análisis de la V Cumbre de las Américas, en el marco de las controversias y del contrapunto entre los enfoques realistas y liberales, preparado por la investigadora trinitaria Indira Rampersad del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales, y una sección de **Comentarios**, que enriquece tanto el debate conceptual sobre regionalismo alterativo y sociedad civil, con el artículo de Rosalba Icaza del Institute of Social Studies de Holanda, como el análisis de la coyuntura regional, con el aporte de Federico Merke sobre el desafío de las asimetrías en el marco de la seguridad hemisférica y de Sudamérica. Esta sección se cierra con una contribución de Celia Medrano, conocida activista de derechos humanos, sobre los cambios que pueden esperarse en El Salvador a raíz de las recientes elecciones y de la victoria de Mauricio Funes.

Como es habitual, las dos secciones finales de este número, incluyen una revisión de libros recientemente publicados en la sección **Pulso Bibliográfico**, y de revistas de diferentes países de la región, en la sección **Revista de Revistas**.

En su conjunto, esta enriquecedora diversidad de aportes, anticipa, con algunos temas, el próximo número de la revista, que contará entre sus editores invitados a los profesores Philip Brenner de American University y Luis Fernando Ayerbe de la Universidade Estadual Paulista

(UNESP), y que recoge las presentaciones del seminario realizado en Sao Paulo el 8 de junio de 2009, sobre “**La agenda hemisférica ante el nuevo escenario político y económico en América Latina y el Caribe**”, con la participación de investigadores brasileños, estadounidenses, cubanos, venezolanos y centroamericanos.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



Entre la innovación y el inmovilismo: Espacio asociativo, Estado y participación en Cuba actual¹

Armando Chaguaceda Noriega² & Johanna Cilano Pelaez³

Presentando el contexto

En los inicios del tercer milenio una compleja transformación se despliega, mudando los modos de vida y espiritualidades, hábitos de consumo y símbolos de estatus, roles familiares y culturas políticas cubanas. Y aunque el entramado institucional y normativo se rezaga más de lo que el sentido común aconseja, la transformación social está en marcha, amenazada por las sombras de la claudicación neoliberal y el inmovilismo burocrático, formas ambas de fatalismo histórico.

A medio siglo del triunfo de 1959, Cuba es un país surcado de contrastes. Cumplidor de las metas del Milenio de la ONU, el país cuenta con la mortalidad infantil más baja del hemisferio, una expectativa de vida de 78 años, cobertura de salud y seguridad social universales y un 50 % de su población joven incorporada a la educación superior. Los niveles de desigualdad son acotados y se apoya a las regiones y familias vulnerables, con un control estatal de los recursos naturales y económicos fundamentales, que permite diseñar y aplicar políticas de desarrollo relativamente autóctonas. La psicología y cultura popular nacionales reivindican valores como la equidad, solidaridad, la dignidad y el espíritu emprendedor; reforzados en su mayoría por políticas de la Revolución.

Sin embargo, Cuba también enfrenta desafíos mayúsculos: desde hace 30 años no garantiza su reemplazo de la fuerza de trabajo, existe una tendencia al decrecimiento y envejecimiento poblacional derivados de la baja natalidad (hija del alto nivel educativo), la buena cobertura médica, el peso de las dificultades económicas y una migración con énfasis en jóvenes calificados. Como efecto de la actual crisis se expanden la pobreza, el subconsumo y la ya amplia economía informal, y continúa la brecha entre lo legal y lo legítimo. El interés en institucionalizar los procesos choca con el hasta ahora amplio ejercicio discrecional de decisiones ejecutivas y la (con)fusión entre el Partido Comunista de Cuba (PCC), el Estado y el Gobierno; con una cultura de gestión política centralizada y verticalista, que ha estimulado poco el desarrollo efectivo de los poderes populares locales y restringido funciones ministeriales.

Estado y sociedad en Cuba actual: ¿un parentesco conflictivo?

A partir de nuestras investigaciones, consideramos al Estado moderno como un *complejo de relaciones y espacios institucionalizados orientado al mantenimiento y reproducción de la dominación y la administración de vida colectiva en un contexto social y territorial específico*. En Cuba, durante estos casi dos siglos de comunidad nacional autoconsciente, sus protagonismos o ausencias han marcado la impronta del desarrollo nacional.

En la pobre e históricamente asediada nación caribeña, el Estado ha demostrado ser imprescindible para mantener la soberanía nacional e impulsar un desarrollo económico, cambiar la estructura productiva, y garantizar cuotas de justicia social. Puede, además, redistribuir bienes y recursos, canalizar inversiones prioritarias, y garantizar la defensa. Pero el estado emergido de la Revolución de 1959 ha evidenciado también su incapacidad para resolver, con un modelo de gestión centralizada y verticalista, una gran cantidad de expectativas de la sociedad, emergiendo —aún en la opacidad y precariedad— redes informales y diversas tramas asociativas más o menos reconocidas.

A la usanza típica de sus fenecidos hermanos esteuropeos, el estado cubano tiende a subordinar buena parte de los derechos ciudadanos a “la razón de estado” y a tratar al resto de los actores sociales (sujetos mercantiles, asociaciones, grupos comunitarios) como “hermanos menores”. Es por ello que los tipos de relación entre sociedad civil y Estado (Kramer, 1981) identificables en el caso de Cuba, son la *colaboración pragmática*, mediante la cual el Estado subvenciona o apoya material y moralmente a asociaciones por su rol e importancia sociopolíticos; y el *monopolio del sector público*, caracterizado por el protagonismo estatal como regulador de la vida social y proveedor de servicios sociales, mientras que la sociedad civil solamente se encarga de identificar necesidades y las asociaciones se subordinan, como regla, a la gran planeación estatal.

Este estado ha promovido un modelo de ciudadanía-militante, que identifica orden estatal y nación, y tiende a la unanimidad como forma de expresión de criterios. Con un referente de servicio público de acotada matriz republicana, esta ciudadanía militante enfatiza positivamente la redistribución popular de la riqueza, el rechazo a polarización social y a la exclusión por género y raza.⁴ Y posee como objetivos centrales el apoyo, encuadre y acompañamiento ciudadano de las políticas públicas, garantizando un predominio estatal en el ordenamiento y provisión sociales.

Se trata de formas de ciudadanía y modelos de participación que invocan grandes sujetos colectivos indivisos tales como “Revolución/Masas/Trabajadores/Compañeros/Ciudadanos”, encarnados en ciertas identidades convencionales: combatientes, pioneros, cederistas, federadas.⁵ Estas se encuadran en “organizaciones de masas” (asociaciones

paraestatales) que promueven ideales y valores como “Disciplina, Combatividad, Unidad y Solidaridad Revolucionarias”. Este esquema fue funcional para las necesidades tempranas del nuevo régimen, al coexistir titánicas tareas por acometer (educativas, sanitarias, defensivas) con grandes masas modestamente instruidas y elevado compromiso político.

Dicho modelo emerge en los años sesenta, cuando la Revolución hizo que millones de personas se «realizaran», participando con entusiasmo: accedieron a la política, se socializaron y experimentaron un sentido de pertenencia a una causa mayor que ellos; se transformaron junto con la realidad. Al desaparecer las muchas formas asociativas de la sociedad anterior a la Revolución, los vacíos fueron llenados por nuevas organizaciones *de masas o populares*, que con el decurso temporal irían acompañándose por otras *asociaciones profesionales y civiles*.

Haciendo una metáfora, podríamos considerar que el pueblo revolucionario —la inmensa mayoría de la población cubana, constituido como *voluntad general*, suscribió un *contrato social* sui géneris que desarrolló en los años sesenta un tipo específico de participación sociopolítica por medio de contadas asociaciones y organizaciones políticas, capaz de combinar la ratificación masiva en grandes congregaciones populares con la ejecutoria centralizada del liderazgo y la ausencia de un Estado de derecho —y de constitucionalidad— clásicos y reconocibles (Chaguaceda, 2007).

Para la década de 1970 este esquema comenzó a revelar disfuncionalidades (voluntarismo, estilo de campaña, caos administrativo) y se acudió a partir de 1970 a una reestructuración del orden institucional, cercana al modelo soviético. Sin embargo, dicho proceso resultó mediatizado y no agotó sus promesas democráticas toda vez que, paralelamente a la apertura de nuevos espacios codificados y estables del accionar ciudadano, fortaleció el aparato burocrático y consagró como perdurables los rasgos personalistas y centralizadores en la conducción social (Burchardt, 2006). A pesar del despliegue de entusiasmo y creatividad emergente del triunfo revolucionario, la paulatina institucionalización del régimen político (y sus rituales) ha ido cobrando fuerza durante estos 50 años en detrimento de la participación más autónoma.

En los últimos años los avances en la descentralización de facultades,

de recursos e información a favor de sectores no estatales o de instancias locales del Estado, han sido insuficientes. El objetivo sistémico de la participación popular en todos sus momentos y de manera creciente en la toma de decisiones, se ve bloqueado por la tendencia burocrática de las instituciones de cada sistema, entendida esta no tan solo como un supernumerario de funcionarios y procedimientos, sino como la toma de decisiones sin control democrático. (Valdés, 2005). Actualmente el discurso oficial prioriza formas de participación consultivas, territorialmente fragmentadas y temáticamente parroquiales, todo ello hace proliferar una visión banalizada y restringida del acto de participar, basada en la impronta de un ordenamiento estadocéntrico, vertical y centralista.⁶

En la Cuba actual estudiar los tipos de interrelación sociedad civil y Estado como procesos de interpenetración y separación simultáneos resulta útil, ya que permite determinar en cada caso los grados de autonomía estatal; los tipos de actores dominantes, ubicados en un espectro que va desde un radio de acción local a uno nacional; y los estilos de interacción más o menos competitivos existentes entre esos actores. Supone analizar la relación entre las dimensiones administrativa, coercitiva y simbólica estatales —y sus recursos— y el basamento socioeconómico, la capacidad organizativo-movilizativa y las dinámicas internas que animan a cualquier sociedad civil.

La emergencia de la sociedad civil —y particularmente del espacio asociativo— tiene relación con las tensiones y dinámicas de cambio que impactan desde y sobre el propio espacio estatal. Internacionalmente, se reconocen exitosas experiencias que han contribuido a que actores de la sociedad civil de ethos antiestatista y actores estatales imbuidos de la cultura antiparticipativa hayan tenido que crear mecanismos de trabajo conjunto (Dagnino/Olvera/ Panfichi, 2006). En Cuba, el debilitamiento del monopolio estatal en la producción de valores legítimos —la hegemonía de décadas pasadas— no puede ser recuperado activando la dimensión coercitiva, sino preservando la cohesión y coherencia del proyecto nacional, mediante la inserción de las demandas y agencias de la sociedad en las políticas en curso o potenciales.

De ahí que hoy sea irresponsable cualquier tendencia que propugne por una sobreextensión del estatismo en detrimento de la acción desplegada desde el seno de las asociaciones. Se necesita expandir

todavía más una noción de complementariedad responsable Estado-asociaciones para enfrentar los retos de una sociedad cada vez más compleja y heterogénea, con tendencias hacia la pluralización.

Y si se precisa enfocar la profundidad del cambio en curso, hallaremos un escenario privilegiado y seductor para el análisis en el *espacio asociativo*, entendiendo este como la dimensión social que acoge *las formas —relativamente— autónomas de agrupamiento y acción colectivas, no enmarcadas en la institucionalidad política y económica, que canalizan la actividad voluntaria de los ciudadanos en disímiles esferas de interés particular*. Sus actores son caracterizados por lógicas de reciprocidad, solidaridad, interacción simétrica y defensa de identidades comunes. Y acumulan toda una historia de desarrollo y conflictividad.

El espacio asociativo del socialismo cubano: Un recorrido histórico

A pesar de la asimétrica relación estado-espacio asociativo, el componente libertario (Martínez, 2005) del proyecto revolucionario no sucumbió totalmente ante el estatismo, por lo que muy pronto comienzan a tener cierta repercusión en Cuba procesos de participación y auto-organización populares latinoamericanos (la Revolución sandinista, las experiencias de la educación popular), los cuales empiezan a dejar huellas en las experiencias organizacionales y personales de muchos cubanos. Así, en la década de 1980, al reanalizarse los rumbos del socialismo cubano, se intenta rescatar los componentes asociativo y participativo para responder a demandas emanadas de los procesos de heterogeneización y movilidad social socialistas. Uno de los primeros cambios sobrevino en la dimensión legal.

Desde 1976, el derecho de asociación en Cuba fue reconocido en el artículo 53 de la Constitución de la República como un medio a través del cual los ciudadanos pueden realizar múltiples actividades científicas, culturales, recreativas, solidarias y de beneficio social. Este quedó regulado por la Ley N° 54, vigente desde el 27 de diciembre de 1985, la cual refiere que las transformaciones operadas en el país, las cuales demandan la reorganización de los registros de asociaciones a nivel nacional y la aprobación de una nueva legislación ajustada a las

necesidades actuales, que dé respuesta al creciente interés demostrado por la población respecto a la constitución y desarrollo de las asociaciones de bien social», con lo cual se abría un cauce preciso para el asociacionismo revolucionario.

El carácter de estas debía ser de beneficio social, no lucrativas, y sus propósitos esenciales estar dirigidos al desarrollo de la ciencia, la técnica, la educación, el deporte, la recreación y las distintas manifestaciones culturales. Además, contemplaba el fomento de las relaciones de amistad y solidaridad entre los pueblos y el estudio de su historia y cultura, y se dejaba abierto cualquier otro campo de acción no incluido entre los mencionados, siempre que la propuesta fuese de interés social.

Sin embargo, la Ley de Asociaciones cubana tiene no pocas deficiencias: pese a postular como condicionante para su existencia la probada democraticidad interna de las asociaciones, la norma —y su puesta en práctica— favorece la estabilidad de las élites asociativas. Deja en manos de los “Órganos de Relación” estatales enormes cuotas decisorias y fija escasos mecanismos de apelación ante posibles excesos de estos. Establece condicionantes que afectan a grupos populares menos organizados; es lo suficientemente ambigua como para acoger en un mismo espacio a ONG, centros y experiencias comunitarias, mientras quedan en el anonimato otras experiencias de signo menos formal, entre otras limitaciones. Además, su existencia no ha impedido la lamentable resistencia estatal a inscribir nuevas asociaciones, una postura que ya cumple más de una década.

En la década de 1990, asistimos a un explosivo renacer del asociacionismo cubano, al que tributaban, simultáneamente, la crisis resultante del derrumbe esteuropeo, cierto repliegue del Estado como agente socioeconómico, el descrédito ideológico y práctico del socialismo estatista y los debates emergentes —legitimados por el «Llamamiento al Cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba»— sobre los destinos del proyecto cubano. Incidían, además, el auge de procesos de descentralización a escala mundial y regional, la proliferación de movimientos de solidaridad con Cuba, la emergencia de nuevas problemáticas y discursos reivindicativos (medioambientales, de género, ecumenismo y religiosidad popular, participación urbana). En esos años se combinaron los esfuerzos de las comunidades, diversos actores foráneos y el Estado para paliar los efectos de la crisis, lo que promovió el *boom* asociativo.

Sin dudas es durante los años transcurridos de 1990 a 1996 cuando se produce un crecimiento de nuevas organizaciones no estatales, o no gubernamentales.⁷ El Periodo Especial provocó una profunda reflexión a la ciudadanía cubana, y a algunas de las organizaciones de la sociedad civil. Junto a la emergencia de nuevas organizaciones llamadas no gubernamentales, muchas de las tradicionales organizaciones de masas también comenzaron a denominarse de esa forma, unidas a otras organizaciones de carácter socio-profesional, centros de investigación, organizaciones de inspiración religiosa, y otras existentes de carácter fraternal y de promoción de valores. Todas ellas constituyeron lo que ser reconoció como “comunidad no gubernamental cubana.” Este concepto apuntaba a la voluntad de aunar esfuerzos, fueren cuales fueren las procedencias y realidades institucionales de los interesados, para el dibujo y diseño del nuevo espacio asociativo en construcción (Pérez, 1999).

En este periodo se realizó un grupo de reuniones⁸, tanto en la Habana como en el exterior, promovidas por el Centro de Estudios Europeos, ente que organizaba el entonces “Programa de Relaciones con ONG europeas”, donde participaron alrededor de 30 organizaciones no gubernamentales cubanas. Durante estas reuniones se partía del reconocimiento de que la realidad cubana requería de las potencialidades de todos sus integrantes. Y las asociaciones (y en especial las nuevas ONG) constituían un espacio más de iniciativas para paliar la crisis y avanzar en los objetivos comunes de la sociedad.

Estas reuniones fueron un momento genésico de aprendizaje sobre la necesidad de establecer agendas propias y bases comunes para el establecimiento de vínculos con la cooperación internacional. Las organizaciones cubanas estaban ajenas a este mundo, pues sus actividades se habían desarrollado fundamentalmente con los países del antiguo campo socialista, así como con acciones de solidaridad con países que enfrentaban graves crisis humanitarias o construían un proceso revolucionario. Entre las dificultades que enfrentaron las organizaciones cubanas estuvieron la carencia de metodologías de construcción de proyectos, y una pobre capacidad autogestionaria que exacerbaba la búsqueda externa de dinero. Se constató que aspiraban a lazos de respeto mutuo y a generar proyectos que respondieran a las necesidades que se detectaban en la realidad cubana (Pérez, 1999).

Entre los factores que tenían a su favor estaba el potencial humano de especialistas y científicos en cada esfera; así como la posible utilización de estructuras sociales preexistentes; y el esperado empleo de los medios de comunicación.

En estas reuniones se mostró una beligerancia muy poco usual de cara a las trabas burocráticas y al excesivo tutelaje estatal en el funcionamiento de las asociaciones, los que dificultaban el despliegue de su actividad. Todas abogaban por una mayor autonomía en la administración y coordinación de sus proyectos, así como por la necesidad de una mayor coordinación entre las organizaciones no gubernamentales cubanas, la mejor difusión de sus actividades y el constante intercambio de experiencias (Dilla, 2005). Resultado de este proceso fue el estímulo que recibió la actividad de las ONG cubanas y de organizaciones populares de base en la búsqueda de soluciones a problemas comunitarios particularmente de los sectores más vulnerables de la población; y en el logro de nuevas definiciones sobre las relaciones y los mecanismos entre las ONG y las instituciones gubernamentales (Mora, 1994).

Aunque estas asociaciones, inspiradas por sus homologas internacionales, intentaron la construcción de una nueva SC socialista cubana a partir de una diferente relación constructiva Estado- Sociedad, muchas veces fueron vistas con recelo y sospecha tanto como consecuencia del conservadurismo de sectores del funcionariado como por elementos identitarios elitistas de algunas organizaciones. Este era resultado, entre otras causas, de limitaciones legales para relacionarse con los movimientos comunitarios emergentes y por la extracción social e inspiración ideológica de sus protagonistas. Pese a ello las asociaciones reunidas en el Proyecto manifestaban un total apego a metas nacionales socialistas y su oposición a cualquier imposición de proyectos externos que contribuyeran a la política injerencista norteamericana (Dilla, 2005).

Existe un criterio bastante extendido entre expertos y protagonistas acerca de que, a partir de 1996, comienza una ofensiva estatal destinada a poner fin a una “etapa de tolerancia por omisión”.⁹ Entonces se detiene el crecimiento de este tipo de organizaciones, se paraliza la actividad dentro del registro de Asociaciones en relación al reconocimiento de organizaciones que asumen o se identifican con el fenómeno de las ONG.¹⁰ Se imponen nuevos controles a las organizaciones existentes y

una vigilancia y denuncia pública continua sobre los financiamientos externos.

Desde esa fecha no ha habido crecimiento de la “comunidad no gubernamental cubana”, sino una contracción en el accionar debido a redefiniciones institucionales de algunos participantes y el debilitamiento de los esfuerzos de articulación (Pérez, 1999). Pese a ello, el interés ciudadano en autorganizarse propicia que disímiles tramas participativas sean acogidas dentro de las instituciones estatales y asociaciones creadas o en zonas de contacto entre ambas (Ej. mediante proyectos socioculturales) desarrollando actividades cuyos desempeños rebasan ocasionalmente los objetivos formales y las lógicas declaradas por las primeras (Chaguaceda, 2008).

La justificación recurrente acerca de estas nuevas medidas se encuentra en el incremento de la política agresiva norteamericana, expresada en la aprobación de la Ley Helms–Burton y su Carril 2, que proponía como eje principal de trabajo las organizaciones de la SC cubana, identificándola con el grupo de organizaciones disidentes existente en la isla, cuyo protagonismo internacional excede por mucho su impacto real en la sociedad cubana (Hernández, 1996). Como consecuencia muchas asociaciones fueron reducidas a poseer roles muy discretos y prescindibles (pagando el precio de la casi invisibilidad); y otras fueron cerradas bajo el criterio de que sus funciones iban a ser asumidas por el Estado (Hábitat Cuba). Exceptuamos de esta consideración a organizaciones que gozan de protección política especial por sus vínculos estatales o por la relevancia de sus contactos internacionales (Centro Martin Luther King). Estas sobrevivientes poseen un impacto cualitativo más significativo en la sociedad cubana, y han sido especialmente favorecidas por la ayuda financiera de contrapartes europeas y sus contactos e intercambio de experiencias con homologas.

La mayoría de las experiencias del espacio asociativo en Cuba se constituyen bajo la tipología jurídica de Asociaciones, regidas por la Ley 54 de 1985 e inscritas en el Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia; también pueden ser Fundaciones¹¹ u Organizaciones de carácter religioso¹², que se encuentran inscritas en un registro independiente al Registro de Asociaciones, adscrito a la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia. En estos momentos se conoce la existencia de más de 2200 organizaciones inscritas en el Registro de Asociaciones,

con un espectro amplio de objetivos y fines a cumplimentar. Estas organizaciones se caracterizan por los elementos básicos que identifican el fenómeno No Gubernamental a nivel internacional: son asociaciones o fundaciones (constituidas bajo determinados requisitos legales), sin fines de lucro, formalmente independientes del Estado o el gobierno (en tanto de manera estricta puede decirse que no forman parte de sus estructuras) y que cumplimentan fines de interés social, científico, cultural, deportivo, de amistad y solidaridad.

De particular se señala en la regulación de este tipo de organizaciones en Cuba la existencia de un procedimiento de aprobación e inscripción que hace depender la existencia de la organización, en gran medida, del interés¹³ que tenga el organismo estatal con fines similares a ella, y que debe otorgarle el aval correspondiente. Este se convierte, una vez autorizada la organización por resolución de la autoridad competente (Dirección Asociaciones del Ministerio de Justicia) en órgano de relación¹⁴ de la nueva organización ciudadana, con regulaciones especiales para pautar las relaciones que en lo adelante resulten.¹⁵ Cabe señalar que se constituyen con personalidad jurídica restrictiva, limitadas a sus fines y medios expuestos claramente en sus estatutos, y aprobados por el Ministerio de Justicia, aspecto que según la Dirección de Asociaciones del organismo citado, “(...) no queda realmente claro en el texto normativo.”¹⁶

El hecho de identificarlas como no gubernamentales no implica un contenido contradictorio, por exclusión, a lo gubernamental. Que una institución no integre la estructura oficial de gobierno no significa que esté excluida de deberes y responsabilidades con el sistema jurídico del país, cuya expresión más alta es la constitución. Tampoco significa que se vaya a considerar al margen de los grandes objetivos y aspiraciones que se plantea la sociedad en su conjunto (Hart, 1996). En Cuba se postula que las relaciones entre las instituciones gubernamentales y organizaciones de la Sociedad Civil, entre ellas estas llamadas ONG, no tienen una base objetiva ni subjetiva para que se desarrollen con antagonismos, sino que pueden ser singular ejemplo de amplias y sólidas relaciones de cooperación (Mora, 1994). Todo ello acaece en el dorado terreno del “deber ser”, que ofrece un amplio grado de desfase con la real implantación de lo normado.

Las organizaciones sociales y de masas, reconocidas constitucionalmente en el artículo 7 de nuestra Carta Magna, no se inscriben en

ningún registro y su existencia viene condicionada por su tradición y el marcado sesgo paraestatal que poseen. En Cuba, las asociaciones no están concebidas como un grupo de presión u oposición al Estado, no combaten grandes conglomerados empresariales privados, aunque cabría suponer que puedan y deban defenderse (aliadas entre ellas o con agencias estatales) contra intromisiones burocráticas que afecten sus agendas o membresías.¹⁷ Por lo tanto, cabe decir que en Cuba las asociaciones pueden aliarse con ciertas agencias estatales y complementar funciones de interés social.

Como parte de un fenómeno universal las organizaciones no gubernamentales cubanas no escapan de los males que afectan globalmente a este tipo de entidad. Aunque su manifestación resulte acotada por la escasez de recursos, el control gubernamental y el compromiso social y político de muchos miembros de asociaciones, se conoce de prácticas corruptas de directivos que desvían recursos de las agencias internacionales en beneficio personal. En ciertos casos se desarrollan fenómenos como el nepotismo, las prácticas autoritarias, falta de transparencia y mecanismos no democráticos de toma de decisiones, hecho que se contraponen al discurso participativo y horizontal que resulta slogan del trabajo no gubernamental. Y que en algunos casos reflejan mimetismo de valores y prácticas procedentes de las agencias estatales.

Un primer punto focal lo constituye el tema del financiamiento.¹⁸ Cuba desarrolla bajo condiciones especiales el proceso de cooperación, y se toman medidas para evitar el financiamiento de entidades que respondan a intereses del gobierno de EEUU, ya que existen ONG internacionales que tienen entre sus donantes otras entidades o personas que manejan capital del gobierno y grupos de poder norteamericanos, o que se pliegan a la voluntad de estos últimos. Por ello todos los proyectos son chequeados y legalizados por el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC).¹⁹ Aunque es preciso señalar que las demoras y trámites que se establecen por el MINVEC para la aprobación de los proyectos y programas de colaboración acusan enorme lentitud, provocando que se pierdan financiamientos no comprometedores, o que se tengan que ejecutar otros en muy corto plazo redundando en la ineficiencia de los objetivos trazados.

Otro punto importante es que el carácter no gubernamental puede verse cuestionado al operar (o considerarse) algunas asociaciones como

meras fachadas de organismos gubernamentales (Centros de Estudio, asociaciones paraestatales) para obtener los financiamientos que la ayuda oficial no ofrece, restándoles legitimidad como representantes de la sociedad cubana; o porque sus gastos o salarios pueden provenir directamente de los órganos de relación. Este tema se vincula directamente con la realización de proyectos sobre temas de moda, interesadas solamente por la obtención de financiamiento, sin ampliar el debate y sin plantearse agendas propias de acuerdo a su objeto social y las necesidades de su población meta. Esto por supuesto puede derivar en un doble discurso, respondiendo más a los intereses de las agencias financieristas o el estado que a los verdaderos intereses de los beneficiarios del proyecto; amen de correr el riesgo de convertirse en meras entidades asistencialistas, proveedoras de recursos que en las circunstancias actuales el gobierno no puede hacerle llegar a la población.

Se sufre la ausencia de marcos regulatorios propios y actualizados (existe la Ley de Asociaciones, pero por sus particularidades excluye a las fundaciones, las organizaciones de inspiración religiosa, las organizaciones socio profesionales, etc.), que sirvan para controlar de manera adecuada el desarrollo de sus actividades. A las asociaciones se les aplica un sinnúmero de disposiciones que crean en no pocos casos vacíos normativos, los cuales son caldo de cultivo para el encubrimiento de actividades ilícitas: desvío de fondos, violaciones laborales y realización de actividades no previstas para ellas. Y que, en el peor de los casos, limita el reconocimiento de la realización de ciertas actividades quedando estas fuera de la sistematización del trabajo de la organización, invisibilizada para los garantes de la legalidad y fuera de cualquier control.

Aunque en Cuba no se da en la misma magnitud que internacionalmente, pues existe mucho trabajo de voluntariado y un aprendizaje empírico que las dota de cuotas altas de legitimidad, la creciente profesionalización e incorporación de técnicas gerenciales al trabajo constituye otro problema medular. Esto influenciado por los mecanismos de gestión de proyectos modernos que exigen capacidades y técnicas profesionales para la elaboración de diseños e instrumentos para una competencia cada día mayor entre las asociaciones existentes por las fuentes de financiamiento cada día más escasas.

Relacionado directamente con el staff o el grupo de trabajadores que constituyen el núcleo permanente del trabajo de la organización, hay

que señalar que los salarios aprobados son generalmente bajos, producto de las dificultades en la obtención de la moneda nacional, que solo ingresa a través de las cuotas de sus miembros y la venta de libros en los casos en que se autorice. En contraste con esto este tipo de entidad es la que paga a la ONAT los mayores impuestos por concepto de fuerza de trabajo (25%) y por Seguridad Social (10%). Y aunque algunos casos reciben prestaciones extrasalariales (prestaciones en dinero o especie procedente de los fondos de la cooperación), ello no constituye norma ni abarca la mayor parte de las ONG, constituidas por personal básicamente comprometido.

Lo asociativo en el debate cubano actual

El estudio del espacio asociativo y en general de la sociedad civil en Cuba ha sido abordado desde diversas perspectivas, que cobran inusitada fuerza en el año 1994, impulsados por Dagoberto Valdés, intelectual insignia del catolicismo contestatario (Valdés, 1994), y flanqueado por visiones alternativas desde un marxismo crítico (Azcuay, 1996), (Acanda, 2002), (Hernandez, 1999) de impronta gramsciana, y de enfoques descalificadores tradicionales afincados en la sospecha sobre el término mismo (Valdés, 1996). En general la producción de los tres discursos ha adolecido de varias limitaciones: escasa referencia empírica (énfasis filosófico y jurídico en vez de histórico y sociológico); propensión al ensayismo¹⁹, escasa problematización del fenómeno desde el reconocimiento de las coordenadas sociopolíticas nacionales; tendencia al diálogo autorreferente, a la invisibilidad o descalificación de las otras posturas, etc. Los trabajos del equipo coordinado por Haroldo Dilla constituyeron una promisorio tendencia (por demás lamentablemente interrumpida) a la articulación entre teoría, contextualización y análisis de casos, que sería retomada posteriormente por diversos autores (Chaguaceda, 2008).

Desde el exterior, al caracterizar la sociedad civil cubana, se habla de organizaciones que actúan desde arriba, dotadas de conexiones comunitarias, y entidades de base, orientadas al empoderamiento ciudadano, con niveles de conexión con el aparato estatal, en una suerte de relacionamiento difuso y fluido (Gunn, 1995). Otros autores ofrecen una sugerente taxonomía expresada en: asociaciones fraternales,

culturales y deportivas; organizaciones sociales y de masas; iglesias y congregaciones religiosas; ONG de desarrollo, centros y publicaciones académicas; movimientos comunitarios; grupos disidentes; cooperativas y nuevos actores económicos (Dilla/Oxhorn, 1999). Encontramos quienes prefieren ofrecer una valoración general del fenómeno sin adelantar clasificaciones precisas (Friedmann, 2006).

Hoy, pese a existir un aparente consenso en torno a la aceptación del término, los usos siguen demostrando la persistencia de posturas ideológicas y analíticas divergentes. Y más allá de lo pensado dentro del reducido campo intelectual dedicado a esos estudios, continúan siendo ampliamente socializadas visiones conservadoras del fenómeno, con particular incidencia en la formación de cuadros políticos y funcionarios (Rodríguez/Hanson/Valdés, 2006). El término y realidades que alude siguen estando prácticamente desaparecidas del debate y lenguaje cotidianos de la ciudadanía y los medios masivos donde la estatalidad (como interlocutor o enemigo) deviene locus privilegiado, marcando la pauta de los comportamientos y flujos comunicativos.

Actualmente, el espacio asociativo, núcleo de la sociedad civil, puede clasificarse según varias tipologías, en dependencia del referente utilizado. Proponemos abordarlo reconociendo cuatro agrupamientos que serían: las asociaciones paraestatales (AP), las asociaciones anti-sistémicas (AAS), las asociaciones sectoriales o profesionales (ASP), y las asociaciones territoriales o populares (ATP). Mencionaremos a continuación algunos rasgos de estas.

Las asociaciones paraestatales —Comités de Defensa de la Revolución (CDR), Central de Trabajadores de Cuba (CTC), Federación de Mujeres Cubanas (FMC), Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) y Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM)— poseen una estructura, misiones y repertorio simbólico más identificados con la institucionalidad estatal y abarcan bajo sus paraguas a todos los grandes grupos sociales del país. Fenómeno típico de las experiencias del «socialismo de Estado», tienen carácter nacional y monopolizan la representación de determinados intereses e identidades asociativos. Funcionales al sistema político —como mecanismos para la movilización y la propaganda, son también organizaciones sociales que formalmente deben representar ante el Estado los intereses y la opinión de sus miembros. Cierta esquematismo, uniformidad e inercia se han

entronizado en los estilos de varias de estas organizaciones, aunque algunas conservan dinámicas participativas basistas o poseen más legitimidad y potencial renovador (FEU), pero precisan promover discursos diferenciados y autónomos de los sectores que representan.

Las asociaciones antisistémicas (grupos opositores, ciertos centros vinculados a la Iglesia Católica y sus jerarquías, etcétera), valoradas como «oposición política», cuentan con una membrecía e influencia internas de disímil impacto y elevada resonancia exterior. Fenómeno no identificable con la contrarrevolución restauracionista de las décadas de 1960 y 1970, comparte matrices exógenas (promovidas por Gobiernos occidentales) y endógenas (disconformidad de un sector de la sociedad opuesto al régimen en un entrono restrictivo al disenso organizado), carecen de base social masiva y sus diversos grupos muestra un policromo pero mayoritario alineamiento con políticas estadounidenses y/o europeas.

Por otro lado, tenemos las asociaciones sectoriales o profesionales (ASP), representadas emblemáticamente por las ONG sistémicas, asociaciones civiles, centros de capacitación y servicios (incluidos algunos de inspiración religiosa), fundaciones, fraternidades, logias, etcétera. Estas entidades se caracterizan por tener una tendencia a la profesionalización e institucionalización.

Algunas poseen gastos importantes de funcionamiento y capacidad de gestión externa de recursos, y tienden a la estabilidad y selectividad de la membrecía, que incluye personal asalariado y poblaciones-clientes. Las más poderosas desarrollan, como regla, una planificación compleja del trabajo (programas, proyectos) en áreas diversas y cuentan con liderazgos formalizados y con apreciables grados de instrucción profesional. Frecuentemente cumplen funciones mediadoras entre los Gobiernos, la cooperación internacional por un lado y diversas entidades de base, y dependen generalmente de fondos externos (privados, gubernamentales o de agencias).

Otros actores visibles resultan las asociaciones territoriales o populares (ATP), ante todo, los llamados movimientos barriales, asociados a estructuras como los Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB) y a diversos proyectos comunitarios promovidos por ONG cubanas y extranjeras. Poseen sentido local y esencialmente no muestran

niveles de conexión entre sí; tienden a la informalidad y la territorialidad. Tienen acceso limitado a los recursos económicos y dependen de fuentes exógenas, por lo que poseen una vocación autogestionaria que apuesta por la transformación integral de las comunidades, a partir de consideraciones socioculturales. Conforman una modesta agenda temática caracterizada por la focalización de problemas y cuentan con una membrecía masiva y laxa que también dificulta la apuesta por el liderazgo colectivo. Expresan un ejercicio «difuso» de coordinación y activismo —distinto a la lógica de dirigentes y miembros de espacios más formalizados— y cuentan con un alto protagonismo de mujeres, profesionales y ex dirigentes.

En su conformación el Estado ha desempeñado un papel contradictorio (Dilla/Fernandez/Castro, 1998). Por un lado, propicia tecnología y recursos materiales (agricultura orgánica urbana, construcciones alternativas), brinda especialistas en varios campos (psicólogos, planificadores) y paga salarios a los miembros del equipo dirigente. Pero, aunque reconoce implícitamente la existencia de estos movimientos, impide su reconocimiento legal, rechaza la conformación de experiencias de economía popular e intenta absorber emprendimientos productivos locales. Aun así, dichas experiencias han ensayado relaciones de reciprocidad (ayuda vecinal, repartición de alimentos, donaciones), han impulsado prestaciones comunitarias de algunos trabajadores por cuenta propia y fórmulas de cooperación al contratar sus servicios para actividades de los proyectos. Pese a su probado éxito, experiencias como las de los TTIB se mantienen confinadas a veinte comunidades de Ciudad de La Habana, y se limitó (por decisión estatal) su extensión tanto a otras provincias como a otros barrios de la propia capital.

Dadas las carencias de la institucionalidad sociopolítica, aunque el universo asociativo seduce como espacio de comunicación democrática de demandas y sentires, no todo es idílico. En muchos casos los equipos dirigentes son elegidos por las bases, pero después su protagonismo es decisivo y poco fiscalizado, y se reserva para los miembros el papel pasivo de beneficiarios o consultantes. Frecuentemente, las directivas son objeto de especial atención de instituciones que expresan su anuencia o disconformidad, y, en casos concretos, se ha llegado a mostrar inconformidad con candidatos que, una vez electos, muestran

discursos y accionar autónomos mayores de los «oficialmente admisibles» —aun cuando estos sean sistémicos—, centrados en tradiciones de uniformidad y monolitismo.

Miradas cruzadas, problemas comunes

A continuación se exponen integrados, a modo de ilustración, los resultados de dos estudios desarrollados por los autores en los marcos de sendas becas de investigación CLACSO-ASDI 2006 y 2007. En una de estas se analizó las relaciones establecidas dentro de dos redes participativas articuladas a partir de los nexos desplegados por el accionar de varias asociaciones sectoriales profesionales y territoriales populares, ubicadas en el occidente del país. La otra pesquisa se enfocó al estudio de las culturas participativas particulares, en su relación con emergencias de pensamiento críticos como la Educación Popular Ambiental y la Ecología Política.

Los casos seleccionados se caracterizaron por su acumulación de trabajo e incidencia, la visibilidad y prestigio de su labor, así como por la heterogeneidad de enfoques presentes en sus culturas participativas. También por las estructuras y dinámicas innovadoras que procuraban poner en práctica en coexistencia con aquellas de los actores tradicionales. Facilitó las investigaciones la ubicación de las experiencias en el área urbana y periférica de la Capital, o bien en las provincias cercanas de Matanzas y Pinar del Río. Para acometer las pesquisas se acudió a un conjunto de técnicas que abarcaron la entrevista semiestructurada, la observación participante, el grupo de discusión y la revisión bibliográfica, procurando cruzar opiniones e impresiones de actores relevantes involucrados en los procesos y contrastar ello con lo estipulado en los reglamentos oficiales, y lo declarado por estudios previos y en los textos de las propias asociaciones.

A partir de los resultados de ambas indagaciones, hemos constatado la presencia de múltiples condicionantes en cada contexto territorial o sectorial, que nos llevaron a estudiar las experiencias que integran este proyecto como *tramas* participativas (TP), en tanto colectivos y formatos institucionales varios. Estos pueden relacionarse entre sí en *redes participativas* (RP), *nexos* interactivos relativamente estables que

discurren mediante el solapamiento, la integración o la intervención, o sencillamente tener vínculos puntuales de corta duración. *Redes y tramas* darían cauce a las respectivas *culturas participativas (CP)*, complejos de ideas, valores y creencias sobre la participación recreados por cada actor social, en su amplia heterogeneidad.

Cada trama posee una *estructura participativa (EP)* o conjunto de espacios organizativos más o menos formalizados y regulados donde toman cuerpo las diversas modalidades (directa, delegada, activismo, entre otras) de participación. Y desarrolla ciertas *dinámicas participativas (DP)*, acciones secuenciadas mediante las que se despliega la participación de sus integrantes.

Redes participativas: mapeando las experiencias

La red CMLK-CEPRODESO-La Marina.

Se trata de una RP orgánica, estable y dinámica, estructurada alrededor de la cultura participativa construida por el Centro Memorial Dr. Martin Luther King Jr. (CMLK) pero con estructuras y dinámicas contextualizadas y recreadas por las otras tramas —el Centro de Educación y Promoción para el Desarrollo Sostenible (CEPRODESO) y el proyecto barrial La Marina— a partir de sus peculiaridades e intereses. Entre ellas se solapa una lógica de solidaridad que trata de preservar y expandir la autonomía de las experiencias más jóvenes y débiles, junto a asimetrías de poder, recursos materiales y capital social que mantienen la primacía del CMLK. Ello se expresa desde el permanente intercambio de información y experiencias, la asesoría y la coordinación de acciones donde ha preservado un rol central a la más antigua y poderosa de esas experiencias.

El Centro Memorial Dr. Martin Luther King Jr.

Este Centro surge en 1987, en el llamado Periodo de Rectificación (contexto de acercamiento estado-iglesias), a partir de los antecedentes del Movimiento Ecuménico de Cuba, generando una acción comunitaria activa pero carente de cultura organizacional y de adecuada planificación de proyectos. Entre 1991 y 1994 el equipo fundador se orienta

a desplegar un trabajo formativo con un grupo de cuadros dirigentes de instituciones y organizaciones políticas, a la postre frustrado por las culturas participativas tradicionales de estas.²⁰ En 1993, reorientando sus metas, el CMLK debuta como estrella de la incipiente colaboración entre las ONG cubanas y sus homólogas y agencias de cooperación foráneas, contando con la anuencia estatal.

Aunque acomete acciones de impacto material —Ej. Reparación y construcción de viviendas— el CMLK apuesta tempranamente por la paulatina transformación sociocultural, mediante formación de nuevas generaciones de líderes locales a partir de la Educación Popular capaces de modificar en la base prácticas heredadas de la estructura gubernamental.²¹ El CMLK que se define como una “Organización macroecuménica de inspiración cristiana (...) que acompaña al pueblo cubano y sus iglesias (...)” persigue el “(...) desarrollo y socialización de una cultura de participación consciente, organizada y crítica en y de los sujetos sociales (...)” y genera “procesos formativos y de comunicación para la participación y la solidaridad”.²² Para ello el Centro procura promover sujetos críticos y autónomos, conectando (a nuestro juicio tortuosamente) el discurso de la Educación Popular con el discurso político tradicional y dentro de las instituciones existentes, para recomponer la hegemonía socialista.

Para ello sus líderes dicen valorizar la participación democrática en la gestión, apostar por liderazgos que no expresen relaciones asimétricas de poder, desarrollar la coordinación y delegación temporal de roles.²³ En su desarrollo el CMLK ha conformado 4 Programas correspondientes a respectivas áreas de trabajo: Reflexión Formación Socioteológica y Pastoral, Solidaridad, Comunicación popular, Educación Popular y Acompañamiento a Experiencias Locales (EPAEL). Este último busca fortalecer procesos participativos innovadores con acciones formativas y acompañamientos a experiencias locales cubanas y regionales con involucrados (talleristas) provenientes de prácticas sociales participativas que articulan diversos ámbitos sectoriales, temáticos y territoriales.²⁴

Para los acompañamientos²⁵ son seleccionadas TP (instituciones, asociaciones, movimientos barriales) cuyas acciones de educación ambiental, comunicación y animación sociocultural sean localmente transformadoras, que compartan vínculos previos con la Educación Popular, y presenten dificultades para gestar recursos materiales, las

cuales solicitan explícitamente la asesoría. Se van creando ciertas EP (Grupos Gestores) que les articulan con otros actores comunitarios e institucionales. Así se despliega una lógica de compartir conocimientos y experiencias que aunque busca no suplantar la autonomía de los grupos acompañados, posee una sostenibilidad asediada por tradiciones centralistas y personalistas y la ausencia de diagnósticos y deliberaciones comunitarios auténticos.

Según el CMLK las TP deben cumplir ciertos presupuestos oficiales de EPAEL: emanar de la comunidad, no suplantar y articularse con actores diversos —instituciones y otros, reconocer experiencias anteriores y conducir colectivamente los procesos. El proceso abarca etapas: 1- asesoría metodológica y diseño (visiones estratégicas y concepciones de trabajo), 2-conformación de los Grupos Gestores y articulación entre acompañantes y acompañados, 3-paso a acompañamiento puntual y superación. Se reconoce que, en ciertos acompañamientos, ha existido la tentación de sostener niveles de dependencia (asesoría, recursos) tanto por parte del CMLK como de las experiencias (Esther, 2007), en vez de desarrollar habilidades para acceder a recursos (Cooperación Internacional) y ganar autonomía en contextos donde cierta apertura institucional a la participación local podría traducirse en reducir el análisis crítico de las comunidades a los problemas micro, sin real empoderamiento de sus miembros.²⁶

EL CMLK desarrolla un accionar actual para enfrentar diversos escenarios posibles ante lo que sus dirigentes perciben como cambios inevitables de la coyuntura política. Al criticar tanto las tendencias institucionales de asignar un rol subordinado a las asociaciones y apoyar las visiones empresariales (marco lógico, gestión de proyectos) más enfocadas en el impacto material que en la transformación social, los líderes del CMLK apuestan, al menos discursivamente, por una renovación del proyecto socialista.²⁷ Para ello defienden la idea de desarrollar alianzas institucionales, de cara a la desaparición de dos liderazgos históricos: del país y del movimiento ecuménico.²⁸

La estructura del centro surge, previo análisis de Ley de Asociaciones y experiencias mundiales, producto de una discusión colectiva y no ha sufrido cambios fundamentales desde entonces.²⁹ Existe un Equipo Coordinador, compuesto por el director (formal), el coordinador y sus ayudantes, los coordinadores de programas, el administrador y

un asistente legal, y un Equipo Interno, formado por los trabajadores de programas y algunos administrativos que participan en los grupos de trabajo. Cada trimestre celebran reuniones, que se añaden a una semana semestral de evaluación, planificación y formación, y un análisis anual de coyunturas; adicionalmente los programas se reúnen quincenal o semanalmente y hacen evaluaciones trimestrales con presencia del coordinador, donde se generan polémicas entre este y los colectivos.

Existe además un Consejo directivo, brazo ejecutivo legal que, al incorporar dos miembros de la Iglesia busca asegurar una autonomía institucional con control laico y representatividad religiosa, y una Junta General consultiva (equipo interno más fundadores) que sustenta cierta “legitimidad histórica y moral”. En estos espacios se desarrolla una nueva CP, transinstitucional, que impacta la vida cotidiana como hecho cultural. Apunta a disolver jerarquías, a ser una construcción colectiva consciente más allá de las metodologías organizacionales e incluye una espiritualidad de compromiso ético y social³⁰ deslindándose de una “participación empresarial”, manipuladora (que inicialmente seducía y penetraba espacios) y de la “participación boba”, excesivamente lúdica y de corte autoayuda, identificada erróneamente con la Educación Popular.³¹

Pero existen déficits reconocidos. Si bien teóricamente cualquier persona puede apelar las decisiones de la directiva, al resultar ciertas EP demasiado grandes para combinar democraticidad y operatividad, ello propicia cierta concentración de poder y la emergencia de rasgos personalistas y autoritarios.³² La discusión sobre el tema de la dirección colectiva se reconoce como asunto pendiente³³, asumiéndose una tensión permanente entre el liderazgo y la democraticidad. El Coordinador General deviene interlocutor privilegiado frente al Estado, concentrando la política exterior y solidaridad, previa discusión colectiva de la misma.³⁴ Desde 2003 cobra idea la fuerza de preparar el relevo, ya que la desaparición o el envejecimiento de los fundadores (con un liderazgo moral intransferible) pondrán al colectivo en una coyuntura de tensión a resolverse por una generación nacida dentro de las DP del CMLK.³⁵

Entre los desafíos identificados destacan el de revertir en prácticas las demandas (administrando temas emergentes), combinar cambios culturales masivos, replicables y sostenibles con selectividad, continuidad y profundización y promover relevo generacional de dirección. Mantener una tensión dinámica entre eficiencia/eficacia individual y colectiva; equilibrar los compromisos con el estado y la Cooperación Internacional y el ejercicio de una solidaridad crítica y militante, y evitar formas de participación onegenista empresariales incorporando simultáneamente métodos eficaces de planificación y gestión de recursos transparentes, son algunos de los retos del Centro.³⁶

El Centro de Educación y Promoción para el Desarrollo Sostenible (CEPRODESO).

Desde 1997, ex talleristas del CMLK, apoyados metodológica y financieramente por este, desarrollan lo que en 1999 nace como Centro de Educación y Promoción para el Desarrollo Sostenible (CEPRODESO). Hasta el año 2001 el equipo se orientaba al activismo, siendo crucial el acompañamiento del CMLK, pero en el año 2002 se inicia el trabajo del Grupo Gestor (GG) y los programas, combinando cierto nivel de independencia, profundización teórica y metodológica del trabajo y una relación orgánica y estable con CMLK.³⁷ Desde 2003 CEPRODESO posee personal y financiamiento estables, sus programas ganan en coherencia, iniciándose el proceso de planificación estratégica participativa del trienio 2005 al 2007, para cumplir con su Misión declarada: trabajar en procesos de gestión ambiental participativos, contribuyendo al desarrollo sostenible, a partir de la capacitación, articulación de actores y generación de proyectos sociales.

Como EP, el GG está conformado por 17 miembros (12 egresados del CMLK), de ellos 10 internos —4 de ellos a tiempo total— incluyendo los coordinadores generales responsables de tres áreas de acción³⁸ y 7 personas pertenecientes a diferentes instituciones estatales, como salud, educación, ciencia, tecnología y medioambiente, etc. El GG es el órgano de toma de decisiones estratégicas, organizativas, de planeación, etc., en él participan todos los miembros en igualdad de condiciones y celebra encuentros bimensuales. El desarrollo de una DP coherente con los principios de la Educación Popular Ambiental

asumida como horizonte cosmovisivo, se complementa con la responsabilidad asignada a cada coordinador de organizar su equipo de trabajo, con encuentros funcionales según las demandas internas y los compromisos de acciones concretas.

Dentro de esta DP se desarrollan 2 sesiones anuales de profundización teórica y de escenarios, un encuentro anual de socialización e intercambio del funcionamiento de los proyectos en desarrollo, 6 reuniones bimensuales de coordinación colegiada, el seguimiento y evaluación de los diferentes programas y un taller de evaluación anual de CEPRODESO. Las sesiones de profundización, con miembros del GG y colaboradores, producen discusiones teóricas que desarrollan la Educación Popular Ambiental (EPA) y buscan fortalecer los lazos de solidaridad mediante la convivencia grupal de varios días.

Los espacios de reflexión internos, la rotación dentro del GG, la identificación de nuevas TP aliadas y la incorporación de la participación como eje transversal de todo el accionar son insuficientes. El apoyo de las instituciones al trabajo es variable y complejo,³⁹ lo que obliga a mantener un equilibrio entre la coherencia de las CP y DP y su adaptación a contextos (institucionales, territoriales, culturales, etc.) donde subsisten prejuicios con las prácticas delegativas, de trabajo colectivo y horizontalidad.⁴⁰ Pese a ello existe el reconocimiento de algunas estructuras de gobierno e instituciones científicas y docentes al accionar de CEPRODESO.⁴¹

Ante la carencia de espacios públicos de reflexión y sensibilización en temas ambientales, cada año el Centro capacita unos 120 actores diversos—incluyendo líderes comunitarios de 5 municipios de la provincia—acompaña a 20 experiencias territoriales (entre ellas el apoyo, junto a CMLK, al desarrollo de la planificación estratégica participativa del proyecto la Marina), y realiza diagnósticos socioambientales participativos en 3 comunidades de diferentes ecosistemas. Como TP originalmente acompañada por CMLK ahora CEPRODESO deviene especie de incubadora de proyectos locales, nacidos en zonas rurales y fuertemente anclados a estratos populares, con EP sencillas y operativas que, sin embargo, despliegan DP innovadoras en escenarios locales frecuentemente marcados por prácticas autoritarias y clientelistas.

El proyecto sociocultural comunitario La Marina

El proyecto La Marina, nació como experiencia del centro Kairós, institución evangélica orientada al trabajo comunitario y la liturgia y acompañado, a su vez, por el CMLK. Sin subordinarse a ninguno de los dos centros, en la Marina ha surgido un colectivo que abraza la presencia de miembros insertados en Kairós y CMLK y recibe de estos la asesoría y recursos.⁴² La Marina es una experiencia sui géneris, valorada como especie de movimiento barrial que se autorganiza a partir de educadores populares formados en el CMLK. Estos, al sentir que no estaban teniendo impacto en su comunidad, deciden activarla creando este proyecto, desde el cual dialogan con instituciones, emergiendo líderes (algunos de los cuales luego se insertan en estructuras locales de gobierno) y expanden procesos participativos.⁴³

De fines de 1999 se crea el Grupo Gestor (GG), con 5 coordinadores y un equipo auxiliar de 17 personas. Al inicio existieron 11 subgrupos de los que actualmente sólo 7 funcionan efectivamente: *Superación y capacitación*, *Familia y niños*, *Raíces*, *Reanimación sociocultural*, *Deportes*, *Vivienda y entorno*, *Comunicación*.⁴⁴ En ese proceso el Grupo *Superación y capacitación* desarrolla talleres básicos de Educación Popular, liderazgo, resolución de conflictos y trabajo grupal; *Raíces* ha rescatado tradiciones locales, el Grupo *Familia* ha devenido intermediario eficiente entre la escuela, las autoridades locales y los vecinos, y *Comunicación* ha creado un espacio de recreación y estudio en casa de miembros del GG, entre otros éxitos. Aunque subsisten problemas de la gente para lidiar con sus responsabilidades, el GG es un referente local respetado al que acuden los pobladores ante problemas diversos.⁴⁵

Ha sido fundamental la asesoría organizativa del CMLK buscando no aniquilar la creatividad, acoger todo lo que emerge y ver cómo se acompañan los procesos, reevaluándolos permanentemente. Existe gran admiración por Joel Suárez, Esther Perez y Jesús Figueredo, ya que del CMLK han tomado el diseño de sus estructuras participativas (Grupo Gestor y Áreas de trabajo) así como una cultura participativa donde la Educación Popular se percibe como herramienta buena pero inestable, que periódicamente decae, ante la carencia de núcleos organizados.⁴⁶ Todo esto acaece en un escenario barrial complejo donde la gente, desde sus cambiantes CP, aún desconfía de ser protagonista y no manipulada, pero donde va calando la idea de que lo participativo

resulta algo muy importante, amplio, y de implicación personal, de autogestionar lo local, de rescatar la auto estima y cambiar la imagen del barrio frente al resto de la ciudad.

La elaboración de una planificación estratégica para el periodo 2006-2009 evidencia una visión de los *marineros* más dialógica, flexible y enfocada en lo concreto, con acciones concertadas con las autoridades, instituciones culturales y los vecinos. Esto se ha venido trabajando muy estrechamente con el CMLK. En estas se procura atender las demandas y dinámicas del barrio, vincular habitantes y proyectos, discutirlos con los funcionarios locales, todo ello en un entorno no exento de conflictos.⁴⁷ Y además tratando de colaborar mejor con las instituciones existentes.

La relación que existe entre el GG y la comunidad no siempre fue legítima. Inicialmente existieron conflictos en la etapa constituyente de este: informalidad frente a las tareas versus actitudes jerárquicas, demandas masivas de inserción frente a rechazo a los nuevos participantes, debates ocasionales entre la idea del proyecto y las dinámicas del GG.⁴⁸ Actualmente se va gestando una cultura participativa donde el GG debe existir por y para la Marina (no para sus miembros), donde todos deben tener similares niveles de habla y decisión, superando prejuicios machistas y racistas, escasa cultura del debate y formas de participación inestables vinculadas a una motivación puntual. La incorporación de nuevos miembros al proyecto es a través de los Grupos, posteriormente se hace el taller FEPAD para capacitarlos, subsistiendo desajustes con aquellos miembros que aún no ha incorporado la Educación Popular.

La relación con el estado es compleja, dando lugar a valoraciones contradictorias por parte de los miembros del GG, interesados en mantener canales de diálogo y colaboración.⁴⁹ Se aprecian problemas con las instituciones, por desarrollar acciones exitosas en rubros donde aquellas no han podido o querido inmiscuirse. Hay funcionarios que no comprenden las apelaciones del discurso y las prácticas de horizontalidad, ajenos a la cultura participativa tradicional, dominante dentro del Estado cubano. También hay recelos por su vinculación con entes religiosos, aunque se comprenda el explícito compromiso con un proyecto socialista.⁵⁰ En ese sentido resulta ilustrativo que el apoyo principal al proyecto provenga de entidades de cultura y de-

portes, mientras el partido y gobierno locales fueron más distantes en involucrarse en una relación fluida.⁵¹

La relación OAR- TTIB Alamar Este

Esta experiencia fue articulada temporalmente (septiembre 2006-agosto 2007) en la comunidad periférica habanera de Alamar, integrando los esfuerzos del Taller de Transformación Integral del Barrio de la localidad, el Poder Popular (gobierno municipal), la ONG Oscar Romero y el Fondo de Iniciativas Locales de la Embajada de Canadá. No se trata de una red estable sino de un vínculo más precario y limitado, atravesado por conflictos. Surge de un proyecto de fortalecimiento de liderazgos y participación comunitarios, mediante la realización de un sistema de talleres, que adiestran un grupo de activistas barriales, funcionarios del gobierno local y líderes de organizaciones comprometidos con los problemas del vecindario⁵² para contrarrestar los fenómenos de anomia y participación tradicional.

Contraparte del Taller y administradora de los fondos, el Grupo de Reflexión y Solidaridad “Oscar Arnulfo Romero” (OAR) se define como una organización de la Sociedad Civil cubana, de inspiración cristiana, de orientación macroecuménica y participación laica, que reconoce la solidaridad, la educación ciudadana y la participación como líneas priorizadas. Concentra su accionar en la capital del país (donde tiene su sede), dirigiéndose a líderes comunitarios y religiosos, investigadores sociales y académicos, profesores y estudiantes universitarios, educadores populares, representantes de las organizaciones e instituciones de base, y otros grupos OAR (foráneos). Difusor de la memoria histórica del catolicismo progresista y de su integración a la sociedad cubana, OAR promueve el diálogo con el pensamiento marxista y la institucionalidad oficial, de la cual recibe sostenidas —y variables— muestras de reconocimiento y apoyo.⁵³ Financieramente depende de la Cooperación Internacional (COSUDE; APN; Embajada de Canadá) con cuyos representantes OAR mantiene buenas relaciones y comunicación, recibiendo importantes recursos.

Como EP posee un Equipo Coordinador profesionalizado, integrado por 6 miembros⁵⁴, que aprueba las líneas de acción, gestión y empleo

de recursos, incorporación o salida de miembros al grupo. El estilo de dirección es colegiado aunque el Coordinador General (y en su ausencia el Secretario Ejecutivo) posee importantes prerrogativas. Predomina una CP afín a la identidad ONG, privilegiándose proyectos de capacitación, talleres de reflexión académica, conmemoraciones sociorreligiosas, etc.⁵⁵ La membresía, categoría laxa, se divide en una población relativamente estable (una treintena de personas) convocada de forma sistemática a actividades, y otros acompañantes (académicos, religiosos, etc.) que asesoran alguna línea de trabajo (Boletín, Programas). En la DP, esta masa no ejerce protagonismo en las decisiones, limitándose en casos puntuales a ejercer voz y consulta, y los acompañantes participan en ciertas discusiones de su área.

El otro ente asociado (cuya sede sirvió de escenario de la experiencia) es el TTIB Alamar Este, ubicado en municipio Habana del Este, que atiende una población de 35 316 habitantes. Con una EP integrada por 6 miembros profesionalizados y 30 colaboradores (10 permanentes) el Taller mereció en el año 2007 el Premio de Ética Elena Gil del Centro Félix Varela, y sendos reconocimientos del gobierno municipal. Distintos centros colaboran con los proyectos del TTIB⁵⁶ que viene reformulando sus objetivos y acciones, donde el incremento de la participación ciudadana constituye, declaradamente, su más importante meta.

Los talleres de liderazgo partían de un presupuesto compartido por la mayoría de los involucrados: que la solución de los problemas de sus comunidades necesita el desarrollo de relaciones interpersonales e interinstitucionales no autoritarias ni pasivas. Cada taller, incorporando enfoques de Educación Popular e Investigación-Acción Participativa, determina el desempeño de los participantes tanto por la reflexión teórica así como por la producción de resultados colectivos aplicables a la solución de problemas del barrio planteados en las discusiones. Los beneficiarios directos de estos talleres (líderes de grupos juveniles, religiosos, femeninos y culturales, funcionarios del gobierno local, intelectuales, activistas) sumaron 160 personas en 8 meses de trabajo.

Esta labor se desarrolló en medio de un contexto barrial signado por el deterioro físico infraestructural, carencia de fuentes locales de empleo, transporte público y servicios básicos (telefonía, redes y acueducto), inestabilidad del liderazgo institucional local, insuficiente educación

ambiental ciudadana, manifestaciones de marginalidad y presencia de una apreciable población inmigrante del interior del país. Junto a esto el trabajo del TTIB contaba con algunas potencialidades dado el predominio de población joven, existencia de cobertura sanitaria y educativa universal, potencial de desarrollo espacial (espacios verdes y deshabitados), tradición de proyectos nacidos de la comunidad con personalidades comprometidas, y algunas organizaciones políticas y sociales sensibilizadas con la situación local.

La celebración de ocho talleres devino terreno de conflicto, cooperación, diálogo y reflexión alrededor de las diferentes CP y DP de los entes asociados. Entre las dificultades resaltaron barreras comunicativas entre algunos de los actores individuales y asociativos. Se percibió una intención no siempre explícita de concentrar la administración de recursos y capitalizar los resultados del proyecto por parte de la dirección de OAR, disminuyendo las prerrogativas reales del colectivo designado por las partes (previo convenio) para desarrollar el proyecto. Este grupo, basando su accionar en la filosofía del voluntariado, recibió apoyo de la dirección el TTIB en la demanda de gestión ágil y transparente de los recursos asignados por la Cooperación y en la búsqueda de un marco constructivo para solucionar el diferendo.⁵⁷ Tras amenazas de interrupción del proyecto, finalmente el diálogo se impuso, alcanzando un nivel aceptable de colaboración para concluir la ejecución del mismo, decidiéndose la continuidad autónoma el mismo bajo la cobertura del TTIB y su replicación por parte de OAR en otros barrios de la capital.

Como colofón de este proyecto, un grupo de vecinos y líderes formales e informales del barrio implicados en los talleres, desarrollaron a partir del segundo semestre de 2007 un conjunto de acciones de reanimación costera con vista al rescate ambiental y sociocultural de un área extensa del litoral aledaño. De ahí emanó la convocatoria a un proceso de concertación multiactor, con la participación de autoridades locales y especialistas, para planificar (previo dictamen ecológico y legalización) la realización un proyecto de comanejo sostenible integrado del área, que prevía labores de reforestación, construcción de espacios de juego y reunión, locales polivalentes cercanos, para lo cual se apostaba a la colaboración de agencias de cooperación y entidades estatales.

Apuntes para un horizonte desafiante

En la actualidad, coexisten, dentro del espacio asociativo, varios modos de asumir y desplegar la participación, concretados en proyectos participativos. Uno identifica participación con mera *movilización*, define su sujeto como *masa*, y reduce su función a implementar las políticas diseñadas desde el Estado. Otro proyecta una imagen «onegenista» profesionalizada, urbana y eficiente, que provee servicios a poblaciones clientes y domina el sofisticado lenguaje de la gestión de proyectos y las agendas de moda de la cooperación internacional (género y violencia, desarrollo local y medio ambiente, participación y ciudadanía). Un tercer enfoque siente que participar es ser *solidario, autónomo y auto-gestionario*, define sus actores como *ciudadanos* activos y expande la visión de un espacio asociativo responsable, que comparte y cogestiona actividades con la institucionalidad estatal, desde la perspectiva de un compromiso crítico con el proyecto socialista.

Enmarcando a estos paradigmas, el diseño institucional cubano tiene rasgos que prefiguran, con cada vez más fuerza ante la erosión de la hegemonía ideológica oficial, formatos corporativos y prácticas clientelistas, pues al conectarse con las asociaciones paraestatales deviene un modo de organización de la vida colectiva donde la sociedad constantemente se funde con lo estatal, y el Estado incorpora en sus redes de poder a actores sociales para así negociar, separadamente, con ellos. Ese diseño dará cauce a formas autoritarias de clientelismo en tanto genera situaciones de lealtades y subordinación a cambio de favores y beneficios materiales, en cuyas redes la burocracia impone acuerdos desiguales bajo formas de coacción o tipos de consenso que erosionan la emergencia de organizaciones autónomas, reproduciendo la asimetría entre estatalidad y espacio asociativo. Es en este marco donde se priorizan formas de participación consultivas, focalizadas y parroquiales, y se estructuran circuitos comunicativos fragmentados para los debates populares.

Pese a este aparente “dominó trancado” es constatable un agotamiento de los actores y discursos tradicionales (estado y espacio asociativo) que han dominado los escenarios oficiales y antisistémicos. Segmentos de la joven intelectualidad (socialista, liberal o católica), bloggers independientes, grupos artísticos y comunitarios, y disímiles manifestaciones del arte y la praxis popular expresan con frecuencia el sentir

y propuestas ciudadano mucho mejor que los clichés de la prensa gubernamental y la disidencia, empecinados en reducir el horizonte de alternativas a las ofrecidas por una engarrotada institucionalidad de corte soviético o las recetas de los transitólogos neoliberales.

De cara al futuro en Cuba se precisa relanzar una ciudadanía militante y participativa, ampliando el patrón de inclusión sociopolítico actual. Ello supone potenciar nuevas cotas de igualdad y libertad en las relaciones sociales, incluidas aquellas inherentes a la esfera política y a la representación de identidades diversas. Y aprovechar para ello los niveles apreciables de educación, acceso a la cultura, mentalidad igualitaria y la noción de participación como deber ciudadano, herencias todas de la Revolución.

Todo cambio real debe paulatinamente modificar un entorno mayoritariamente controlado por tendencias inmovilistas en cuyo seno “(...) se deben primero encontrar maneras de introducir nuevos elementos de simetría con el fin de lograr una mayor reciprocidad de las reglas. El éxito dependerá de la capacidad para sostener organizaciones relativamente autónomas (...) que son capaces de restringir las decisiones de las reglas (...)” con la certeza que “Solo el desarrollo de estructuras de autoridad y poder que funcionen como contrapeso puede introducir mayor reciprocidad en la constitución general de una sociedad, en la cual existen serias asimetrías políticas”.⁵⁸

Una publicación reciente, coordinada por Alexander Gray y Antoni Kapcia, ha destacado la existencia de una pluralidad de discursos y decursos posibles alrededor del futuro desempeño de la sociedad civil cubana. Según los autores esta podría: a) revolucionar desde dentro la Revolución, perfeccionando la normatividad e instituciones existentes; b) trabajar con estas instituciones para fortalecer su desempeño o c) convertirse en una fuerza antisistémica que desmonte toda la obra del proceso iniciado en 1959. Creemos que en la articulación de las dos primeras opciones esta la perspectiva de futuro más promisorio, desde una óptica antineoliberal y de real empoderamiento popular, que permitan creer que “otro país mejor es posible”.

NOTAS

1. Agradecemos los aportes de la colega Marie Laurie Geoffray para el desarrollo de la presente investigación.
2. Politólogo, historiador y miembro de varias asociaciones cubanas.
3. Jurista, ambientalista política y miembro de varias asociaciones cubanas.
4. Boves, 2007, p 113- 115.
5. Responden a las asociaciones paraestatales: Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana, Organización de Pioneros José Martí, Comités de Defensa de la Revolución, Federación de Mujeres Cubanas.
6. Espina, 2008.
7. Dentro del aparato del estado cubano no existe consenso al respecto. Para los especialistas del Registro de Asociaciones y la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia “(...) no se les debe denominar ONG, sino asociaciones y fundaciones cubanas, pues ONG resulta un término político.” Entrevista a Miriam García, Directora de Asociaciones del Ministerio de Justicia, 13 de febrero 2008. Según un alto funcionario del Departamento Ideológico del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (PCC), encargado de atender el universo de las Asociaciones, el término ONG es “(...)un término político, que se define por negación, es cuestionable y ambiguo.” Entrevista a Amado Soto, 13 de marzo 2008. Por su parte, especialistas del CITMA afirman que “(...) no se le puede temer a los conceptos, sino apropiarnos de ellos y llenarlos de contenido, utilizar el mismo que está reconocido universalmente y no fomentar la producción de discursos paralelos.” Entrevista al Dr. Leonel Caraballo, Dirección Jurídica CITMA, 15 de febrero 2008.
8. Nos referimos a las reuniones convocadas en la Habana 1993, Madrid, 1995, La Habana 1995, Bruselas 1996, entre otras.
9. A decir del funcionario del PCC que atiende el área de Asociaciones “No había forma para atender, y hubo un descuido. Había primero que asegurar la supervivencia”. Entrevista a Amado Soto, 13 de marzo 2008.

10. En palabras de la Directora de Asociaciones del Ministerio de Justicia “(...) no hay moratoria de inscripción alguna. Existen algunas temáticas en las que el tema está paralizado para ser estudiado a profundidad: este es el caso de la proliferación de asociaciones de descendientes por la división que crearon en la sociedad. En el resto de los casos solo se exige que se cumplan estrictamente todos los requisitos.” Entrevista a Miriam García, 26 de febrero 2008. Sin embargo en la práctica el Registro solo continúa activo para la inscripción de filiales de organizaciones ya existentes, y de otro tipo limitado de entidades, de fines generalmente culturales y deportivos.
11. Estas se crean por Escritura Pública, y no se inscriben en el Registro de Asociaciones.
12. Estas son reconocidas mediante resolución y tampoco son inscritas en el Registro de Asociaciones.
13. “Marcado por el interés que se tenga en la actividad a desarrollar y fundamentalmente con coyunturas por las que atravesase el país, dígase relaciones con EEUU (bloqueo, Carril 2 de la Ley Helms Burton)”. Entrevista a Amado Soto, 13 de marzo 2008.
14. “Este además tiene funciones de vigilancia, control, fiscalización, que se llevan a cabo a través de las Normas de Relación (prácticamente inexistentes) que se establecen una vez que se crea la asociación. En este sentido se hace imprescindible la existencia de reglas o patrones claros que deben guiar la aprobación y fiscalización de las organizaciones. El órgano de relación no puede ser tutoría y conducción, sino apoyo y colaboración.” Entrevista a Dr. Julio Fernández Bulté, 28 de febrero de 2008.
15. El procedimiento regular para la creación de una asociación conlleva primeramente la asesoría legal al grupo de personas que llevan adelante el proyecto; y acudir a un Organismo de la Administración Central del Estado (OACE) para que ellos evalúen que la actividad a desarrollar es necesaria y si tiene vínculos con esa entidad. No puede surgir una asociación si el fin es visto como “suplantar” un programa estatal. Tras cumplir los requisitos exigidos por la Ley 54; el OACE evaluador se dirige al Ministro de Justicia solicitando la creación, o devuelve a los interesados el expediente; presentación y dictamen de los Estatutos. Si son aprobados se emite una Resolución que autoriza la constitución (normalmente otorga el termino de 30 días para la misma) y sólo

luego el acta de la 1ra reunión va al Registro de Asociaciones para su asiento.

16. Entrevista realizada el 13 de febrero de 2007 a Miriam García, Directora de Asociaciones del Ministerio de Justicia.
17. La Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC) y la juvenil Asociación Hermanos Saíz han apoyado (con el concurso del Ministerio de Cultura) a redes de intelectuales y creadores que protestaron contra la revitalización en la televisión estatal de censores y represores de la cultura cubana en la década de los 70. También han recibido aliento (y voz y espacio en medios) artistas que denunciaron la mercantilización cultural y la *miamización* arquitectónica aupada por el sector emergente (turismo y empresas mixtas) durante la década del 90 del pasado siglo en la capital cubana.
18. “Este ha provocado un amplio prejuicio en un sector del aparato gubernamental que entiende que la subvención extranjera (cooperación internacional) condiciona las opiniones y el actuar de las organizaciones, a la par que magnifica el fenómeno y le resta méritos al país.” Entrevista a Amado Soto, 13 de marzo 2008.
19. Esa tendencia combina tradición de intelectuales públicos (heredada de la colonia) enfocados en la historia política y la polémica ilustrada; el peso de las restricciones institucionales al acceso a fuentes y a la difusión de investigaciones políticamente sensibles, como el papel creciente de la literatura como vehículo de socialización de asuntos polémicos desterrados de los medios masivos y de buena parte de la agenda investigativa oficial.
20. “La crisis abortó el Período de Rectificación, y en esa situación las organizaciones decidieron no experimentar. Ahora apostamos por una estrategia de largo plazo, cultural, de infiltración con pinzas” (Esther Pérez, 10 julio 2007).
21. De un presupuesto general de alrededor de 300 000 USD anuales se destinan cerca de 30000 USD para educación popular (Joel Suárez, 8 junio 2007).
22. Plegable CMLK, abril de 2007.
23. Pese a ello en realidad los Programas del CMLK mantienen sus coordinadores originarios, argumentando experiencias, legitimidad y simbolismo, habiendo rotado solo los de Educación Popular (Joel Suárez, 8 junio 2007).

24. Roselló, 2005. pp. 8.
25. EPAEL define sus propias nociones: método y estilo de trabajo (niveles formas y calidad de participación), de relaciones, articulación y concertación con otros actores (formas, niveles, propósitos, roles y calidad de estos vínculos) y de articulación (relaciones horizontales entre actores con motivaciones compartidas en función de un objetivo).
26. Roselló & Lueiro, 2004, pp. 34.
27. “Como un movimiento social si pasa cualquier cosa en el país es importante que tengamos gente preparada para apostar por una propuesta anticapitalista. Hay muchas cosas que hacer en Cuba en términos de diálogo, de inclusión, de participación social” (María Isabel, 5 julio 2007).
28. Joel Suárez, 11 mayo 2007.
29. “Al inicio hubo análisis fuertes sobre la misión del CMLK, confrontándose sin censura las posturas de la dirección, debatiendo sobre la asistencia o la participación, y eso se hacía con uso de la Educación Popular”(Alfredo Prieto, 20 de agosto 2007).
30. Ariel Dacal, 10 julio 2007.
31. Esther Pérez, 10 julio 2007. Esa crítica es compartida y profundizada por entrevistados (Afredo Prieto, 20 de agosto 2007)(Joel Suárez, 8 junio 2007).
32. “Como EP la Asamblea preserva un status consultivo, por lo que el peso en la decisión corresponde a la Coordinación General y de áreas, lo que garantiza una eficacia basada en la continuidad de un liderazgo con consenso. Eso es positivo. Los retos están en la tecnocratización de áreas como la de Comunicación, un exceso visible de reuniones, y el rol disminuido de fundadores como Esther Pérez, con gran experiencia y claridad.” (Alfredo Prieto, 20 de agosto 2007).
33. Esther Pérez, 10 julio 2007.
34. Ariel Dacal, 10 julio 2007.
35. “El CMLK es un oasis de posibilidades socialista en un desierto, ambos se interpenetran y erosionan constantemente. La lógica histórica dilata el accionar del CMLK erosionando el potencial.” (Ariel

Dacal, 10 julio 2007). Ya se perciben ciertas diferencias de estilos y concepciones entre el liderazgo histórico, la Coordinación y las áreas. (Alfredo Prieto, 2007).

36. Joel Suárez, 8 junio 2007.
37. p 17, Roselló, 2005. Esta alianza se basa en proyectos políticos comunes (ej. Red nacional de Educadores Populares), por lo cual CMLK ha otorgado financiamientos de hasta 7000 USD a CEPRODESO, reconociéndolo como eficaz contraparte ante la cooperación (Ej Ayuda Popular Noruega) y desarrollador de una identidad tipo ONG diferente. Joel Suárez, 11 mayo 2007.
38. Proyectos en desarrollo de E.PA y acompañamiento a experiencias comunitarias, Formación, capacitación y articulación de actores sociales y Comunicación popular ambiental y sensibilización comunitaria.
39. El proyecto rural “Cómo realizo educación ambiental” (CREA), acompañado por CEPRODESO, es un caso de autogestión que gesta sus recursos en la comunidad, y solo tras varios años de existencia ha recibido algún apoyo estatal. Es “la fiesta del año” en las comunidades que involucra, e incluye una peregrinación y convivencia en campamentos campestres, celebración de actividades recreativas, instructivas y asambleas masivas en dichos sitios, con el compromiso y organización de los participantes. Allí se elige la comunidad a apoyar donde acogerá el evento del próximo año y que durante 12 meses previos y posteriores al encuentro se acompaña para valorar la sostenibilidad de sus prácticas de protección y gestión ambiental participativas
40. Juan Francisco, 12 abril 2007.
41. Juan Francisco, 12 abril 2007.
42. Samuel Rodríguez, 4 de julio de 2007, *Joel Suárez*, 11 de mayo de 2007.
43. Todos personas emblemáticas del barrio (María Mercedes y su esposo, Toni, Regla, Kimbo y Marta Beatriz, colaborativas para con las investigaciones que sobre el proyecto se desarrollan.
44. Samuel Rodríguez, 4 de julio de 2007.
45. *Taimí 4 de julio de 2007.*
46. Samuel Rodríguez, 4 de julio de 2007.

47. Un ejemplo resulta la perdurabilidad del “Palenque”, palapa o ranchito autogestionado por el GG para actividades comunitarias, imposible de cerrar ante el apoyo social del barrio, que existe al margen de las normativas vigentes que consagran la gestión estatal de esos espacios.
48. Reunión del Grupo Gestor, 2007.
49. Reunión GG, 2007.
50. Reunión GG, 2007.
51. Taimí, 4 de julio de 2007.
52. Armando Chaguaceda fue el impulsor original del proyecto, en su doble calidad de vecino del barrio y miembro (entonces) de la directiva de OAR. Tras abandonar OAR quedó acompañando el trabajo del TTIB.
53. El órgano de relación de OAR es la Oficina de Asuntos Religiosos del Comité Central del Partido Comunista de Cuba.
54. Son estos: Coordinador General, Secretario Ejecutivo, Responsable de Investigación, Responsable de proyecto, Contabilidad y Finanzas, Administración y Secretaría. Los dos primeros cargos han sido ocupados permanentemente por las mismas personas desde la fundación del Grupo (1985), los otros son de reciente incorporación. Esta se produce por designación, ya que para ello no existen mecanismos deliberativos instituidos en las bases.
55. La cultura participativa de las ONG oscila entre prestar servicios, consolidar la organización o potenciar la solidaridad y la transformación, con límites marcados por los estados (marco legal) y agencias donantes (financiación). Se pone énfasis en temáticas (género, medio ambiente) donde la oferta crea la demanda, generando acciones asistenciales-compensatorias cortoplacistas, poco incidentes en el análisis o cambio social, y un tipo de solidaridad que cotiza en el mercado onegonista de servicios, como activo de buenas causas. Las ONG poseen un aparato jerarquizado, militancia contratada y clientes, redes de apoyo, estrategias comunicativas, etc. Generan prácticas instrumentales, que ponen la gestión y el cuadro de gastos en el centro de su accionar (por encima de la elección de valores, objetivos y medios), diluyen los fundamentos políticos de la acción, viendo la política como administración de recursos. Evidencian necesidades de autoreproducción y de poder (incidencia y protección), buscan

mejorar posición e imagen frente a instituciones mediante técnicas de marketing social (Revilla, 2002).

56. Estos son, entre otros, las ONG Centro Memorial Martin Luther King, Centro Félix Varela y Centro de Intercambio y Referencia sobre Iniciativas Comunitarias (CIERIC) y el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC).
57. En el periodo más álgido del conflicto el equipo tomó la escisión de continuar el proyecto, dado su impacto comunitario, aún si se denunciaban las irregularidades ante la Cooperación y el convenio era rescindido. Ello suponía movilizar los exiguos recursos de la comunidad y, eventualmente, de entidades económicas y sociales enclavadas en el territorio que apoyan al TTIB.
58. Ostrom, Ahn & Olivares; 2003. pp. 195.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acanda, Jorge Luis (2002). *Sociedad civil y hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana.
- Alonso Tejada, Aurelio (2002). “La institucionalidad civil y el debate sobre la legitimidad” en *Temas*, núm. 29, La Habana, abril-junio, pp. 36-45.
- Arato, Andrew; Cohen, Jean (2002). *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Armony, Ariel C. (2005). “Reflexiones teóricas y comparativas sobre el estudio de la sociedad civil en Cuba”. En Colectivo de autores. *Cambios en la sociedad cubana en los 90*. Woodrow Wilson Center/FLACSO, Santo Domingo, pp. 21-36.
- Azcuy Hernández, Hugo (1996). “Estado y sociedad civil en Cuba” en *Temas*, núm. 4, La Habana, pp. 105-110.

- Boves, Velia Cecilia (2007). *La nación inconclusa. (Re)constituciones de la ciudadanía y la identidad nacional en Cuba*, FLACSO México, México DF.
- Burchardt, Hans Jürgen (2006). *Tiempos de cambio: repensar América Latina*, Fundación Heinrich Böll, San Salvador.
- Constitución de la República de Cuba (2003). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, 31 de enero de 2003.
- Chaguaceda, Armando (2007). “Nada cubano me es ajeno. Notas sobre la condición ciudadana” en *Temas*, núm. 50-51, La Habana, junio-septiembre, pp. 118-125.
- Chaguaceda, Armando (2008). *Participación y espacio asociativo*, Ediciones Acuario, La Habana.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana, México DF.
- Dilla, Haroldo (comp) (1996). *La participación en Cuba y los retos del futuro*, Centro de Estudios de América (CEA), La Habana.
- Dilla, Haroldo, Armando Fernández, Margarita Castro (1998). “Movimientos barriales en Cuba: un análisis comparativo” en Vázquez, Aurora, Roberto Dávalos (comps.) *Participación social. Desarrollo urbano y comunitario*, Universidad de la Habana, La Habana.
- Dilla, Haroldo, Gerardo González, Ana T. Vicentelli (1993). *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*, Centro de Estudios de América (CEA), La Habana.
- Dilla, Haroldo, Philip Oxhorn (1999). “Virtudes e infortunios de la sociedad civil en Cuba” en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 61, México DF, abril, pp. 10-12.
- Friedman, Douglas (2006). “La sociedad civil en la Cuba contemporánea: la política estadounidense y la realidad cubana” en *Temas*, núm. 46, La Habana, abril-junio, pp. 64-75.
- Gray, Alexander J; Kapcia, Antoni (eds) (2008). *The Changing Dynamic of Cuban Civil Society*, University Press of Florida, Miami.
- Gunn, Gillian (1995). “Cuba’s New NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society?”, Cuba Briefing Paper Series No 7, Georgetown University, February.

- Hernández, Rafael (1999). *Mirar a Cuba. Ensayos sobre cultura y sociedad civil*, Editorial Letras Cubanas, La Habana.
- Kramer, Ralph M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare States*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles.
- Ley de Asociaciones N.º 54/85 (1985). *Gaceta Oficial de la República de Cuba* [La Habana] (19).
- López Vigil, María (1997). “Sociedad civil en Cuba: diccionario urgente” en *Envío*, núm 184, Managua, junio.
- Martínez Heredia, Fernando (2005). *En el horno de los 90*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Ostrom, Ellinor; Ahn T.K.; Olivares Cecilia (2003). “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 65, No 1, México D.F, Ene-mar, pp. 195.
- Revilla Blanco, Marisa (2002). *Las ONG y la política*, Editorial Istmo, Madrid.
- Rodríguez Rodríguez, Elvis; Hanson, Manuel Lester; Valdés, Humberto, (2006) “Surgimiento y desarrollo del concepto sociedad civil”, *Revista Cuba Socialista*, La Habana, mayo.
- Rodríguez Rodríguez, Elvis; Hanson, Manuel Lester; Valdés, Humberto, (2006) “La Sociedad Civil en Cuba. La manipulación por parte del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica”, *Revista Cuba Socialista*, La Habana, julio.
- Roselló Reina, Tamara; Lueiro, Marcel (2004). “Dale taller. Sistematización de una experiencia de formación”, *Colección Educación Popular en Cuba*, No 17, Editorial Caminos, La Habana.
- Roselló Reina, Tamara (2005). “El tren de la vida. Sistematización de los acompañamientos a experiencias locales”, *Equipo de E. Pop del Centro Memorial Martin Luther King Jr*, colección E. Pop de Cuba, la Habana, Editorial Caminos.
- Serrano, Pascual (2003). «La democracia cubana no se agota en la representación formal, sino que incorpora mecanismos y formas de la democracia directa. Entrevista a Ricardo Alarcón.» En www.rebellion.org/noticia.php?id=53

Valdés, Dagoberto (1994). *Reconstruir la Sociedad Civil: un proyecto para Cuba*, Segunda Semana Social Católica, la Habana.

Valdés Paz, Juan (2005). «Desarrollo institucional en el Período Especial: continuidad y cambio». En Coderch, Gabriel, Armando Chaguaceda (coords). *Cultura, fe y solidaridad: perspectivas emancipadoras frente al neoliberalismo*. Editorial Félix Varela, La Habana, pp. 171-186.

Valdés Vivó, Raúl (1996). ¿Sociedad civil o gato por liebre?, Periódico Granma, La Habana, 4 de enero.

Wergle, Marcia A., Jim Butterfield (1992). “Civil Society in Reforming Communist Regimes. The Logic of Emergency”, en *Comparative Politics*, octubre.

Documentos de asociaciones:

Proyecto Fortalecimiento de capacidades para la Gestión Ambiental participativa y la promoción del desarrollo sostenible en Pinar del Río, CEPRODESO - CMLK, 2005.

Memorias del Taller para la formulación del Programa Institucional, Grupo de Reflexión y Solidaridad Oscar Arnulfo Romero – (29-31 de mayo 2006)

Manual de Procedimiento (Área de Proyectos), Grupo OAR, la Habana, 2007.

Documento “Nuestro Accionar”, Grupo OAR, 2007.

Planeamiento Estratégico del Taller de Transformación del Barrio Alamar Este. Municipio, la Habana, 2006.

Convenio para la realización conjunta del proyecto “Capacitación para liderazgos y participación comunitaria”, Grupo OAR-TTIB Alamar Este, la Habana, 2006.

Plegable XX Aniversario CMLK, abril de 2007.

Páginas Web de asociaciones:

www.cmlk.org (página del CMLK).

Entrevistados

Miriam García, Directora de Asociaciones del Ministerio de Justicia, (13 y 26 de febrero de 2008).

Amado Soto, funcionario del Departamento Ideológico del Comité Central del PCC (13 de marzo 2008).

Julio Fernández Bulté (+), jurista y profesor universitario (28 de febrero de 2008).

Joel Suárez, Coordinador General CMLK (11 mayo; 8 y 12 de junio 2007).

Esther Pérez, fundadora del programa de educación popular CMLK (10 julio 2007).

Ariel Dacal, miembro equipo Solidaridad CMLK (19 junio y 10 de julio de 2007).

María Isabel Romero, miembro equipo EPAEL-CMLK (5 julio 2007).

Alfredo Prieto, miembro fundador de equipo Comunicaciones (20 de agosto de 2007).

Juan Francisco, Coordinador CEPRODESO (12 abril de 2007).

María de los Ángeles, Vicecoordinadora CEPRODESO (12 de abril de 2007).

Taimí, activista de La Marina (4 julio 2007, realizada por Marie Laurie Geoffray).

Samuel Rodríguez, coordinador de Kairós (4 julio 2007, realizada por Marie Laurie Geoffray).

Intervenciones en el Grupo de Discusión Participación y Espacio Asociativo, Instituto Juan Marinello, la Habana, 13 de julio de 2007.

Joel Suárez (Coordinador General, CMLK).

Martha Alejandro (miembro equipo EPAEL- CMLK).

Roberto Dávalos (sociólogo, Universidad de la Habana).

Mayra Espina (socióloga, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas).

Cecilia Linares (psicóloga, Instituto Juan Marinello).

Gabriel Coderch (Coordinador General, Grupo OAR).

Zulema Hidalgo (Responsable de Investigación, Grupo OAR).

RESUMEN

Entre la innovación y el inmovilismo: Espacio asociativo, Estado y participación en Cuba actual

En la actualidad coexisten, dentro del espacio asociativo cubano, varios modos de asumir y desplegar la participación, enmarcados por un diseño institucional que prioriza sus formas consultivas, focalizadas y parroquiales y fragmenta los debates y acciones populares. Para superarlo se precisa ampliar el patrón de inclusión sociopolítico, potenciar nuevas cotas de igualdad, libertad y representación de identidades diversas: erigir un nuevo contrato de ciudadanía.

El trabajo explora experiencias asociativas puntuales que podrían, expandiendo y radicalizando su accionar, tributar a la transformación de un entorno mayoritariamente controlado por tendencias inmovilistas.

ABSTRACT

Between Innovation and Resistance to Change: State, Associative Space and Participation in Today's Cuba

At present, several means of assuming and deploying participation coexist within the Cuban associative space, masked behind an institutional scheme that prioritizes consultative, focal and parochial ways of participation which fragment debate and popular action. In order to overcome this problem, the pattern of social and political inclusion needs to be widened; new levels of equality, freedom and representation of different identities need to be promoted: a new contract of citizens needs to be developed.

This paper explores specific associative experiences that could, through the extension and radicalization of their action, contribute to the transformation of an environment that is mainly controlled by immobilist trends.

SUMMARIO

Entre a inovação e o imobilismo: estado, espaço associativo e participação na Cuba atual

Dentro do atual espaço associativo cubano coexistem vários modos de assumir e exercer a participação, modos circunscritos por um desenho institucional que prioriza as formas consultivas, focalizadas e vicinais desta, o que fragmenta os debates e as ações populares. Para superar esse quadro, é preciso ampliar o padrão de inclusão sociopolítico e potencializar novas cotas de igualdade, liberdade e representação de identidades diversas. Isto é, construir um novo contrato de cidadania. Este trabalho analisa experiências associativas pontuais que poderiam, com ações mais abrangentes e radicais, contribuir para a transformação de um entorno controlado majoritariamente por tendências imobilistas.



De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo del Sistema de Integración Regional Centroamericano (CC-SICA)

Francisco Santos Carrillo¹

1. Introducción

El Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericano (CCSICA) es el órgano representativo de la sociedad civil centroamericana en la estructura del SICA, convocado para fortalecer la integración, el desarrollo y la democracia en Centroamérica desde su fundación y constitución definitiva en noviembre del año 1995. El acto de constitución del CCSICA se apoya en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, aprobado en 1991, en el cual se definen los órganos del SICA, y en el numeral 34 de la Agenda de Guatemala en 1993, de la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos, por el que se insta a la Secretaría

General del SICA a “organizar las reuniones preparatorias conducentes a la integración del Comité Consultivo, previsto en el Protocolo de Tegucigalpa, que asegurará la participación democrática de las fuerzas vivas de Centroamérica que están organizadas regionalmente con propósitos integracionistas”.² Siguiendo las disposiciones del artículo 12, por el cual debe regirse, el CCSICA está compuesto por organizaciones de todos los países miembros del SICA pertenecientes a los sectores empresariales, laboral, académico, de género, étnicos y otras agrupaciones civiles del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales que buscan promover y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana.

A lo largo de su trayectoria, este organismo ha venido superando obstáculos de toda índole, a los que se ha visto expuesto tanto por su carácter independiente del tutelaje promovido inicialmente por los estados como por su concepción supranacional. El reconocimiento por parte de la estructura del SICA siempre fue traumático, pese a estar presente en los tratados fundamentales desde el principio. Aún así, ha conseguido mantenerse como el primer espacio institucionalizado donde la sociedad civil tiene la posibilidad de expresarse acerca de las políticas llevadas a cabo en el marco del proceso de integración regional, si bien su consulta permanece sin ser un procedimiento de obligado cumplimiento. La inclusión en los textos jurídicos parecía obedecer a una estrategia de legitimación, más que a una verdadera intención de promover la participación de la ciudadanía, pero ha terminado por crear un verdadero derecho comunitario. Esto se ha producido, en gran medida, por los avances institucionales registrados, el *spill over* del proceso, generador de una progresiva demanda participativa de los actores sociales de la región. Por tanto, la superación de estas dificultades bien pudiera entenderse como una verdadera conquista de las sociedades centroamericanas, un síntoma de creciente madurez democrática. Especialmente si pensamos que se trata de un organismo inédito y autónomo, formulado a partir de un período histórico de gran polarización, en el que una gran parte de la sociedad centroamericana acababa de pasar por un enfrentamiento civil armado.

Desde su puesta en marcha, el CCSICA se ha visto sometido a un complejo proceso de construcción orgánica y de creación de la base social con que acometer su proyecto institucional integracionista. Hubo de

enfrentar la desconfianza entre los diferentes grupos que acoge en su seno, la indiferencia de la clase política y las carencias presupuestarias. Por si fuera poco, la necesidad de vincularse a la estructura institucional de la integración, dominada por el intergubernamentalismo, y por consiguiente por las políticas neoliberales de los diferentes gobiernos nacionales, le granjeó la animadversión de un importante número de organizaciones de la sociedad civil de la región que no sólo no tuvieron interés en formar parte del mismo, sino que se mostraron muy críticas con las organizaciones que sí lo hicieron. Este cisma, alimentado por la inexistencia de ejes articuladores con las respectivas sociedades civiles nacionales, puso permanentemente en tela de juicio su representatividad. Finalmente, tampoco ha contado con respaldo alguno proveniente de la opinión pública, que desconoce el propio proceso de integración regional en sí mismo.

A pesar de todo, no se puede negar que este organismo ha sido capaz de crear espacios para el diálogo y la concertación en el seno de los diferentes colectivos civiles. Partiendo de posiciones otrora irreconciliables, se sientan en la misma mesa y defienden propuestas comunes, aun representando intereses diferenciados e incluso contrapuestos. Y lo que es más, aunque atravesó por momentos difíciles en más de una ocasión, ha sabido mantener cierta continuidad en su misión y objetivos. Sin embargo, si bien hoy estos objetivos se encuentran mucho más cercanos, el CCSICA todavía no ha conseguido alcanzar plenamente la misión principal para la que fue creado, esto es, constituirse como un órgano de consulta. Por tanto, no se puede considerar como una experiencia exitosa, antes bien tendría que superar importantes retos. Entre otros, debe constituir de forma inmediata su articulación con las respectivas sociedades civiles nacionales, lo que se ha venido en llamar “capítulos nacionales”; conseguir establecer los mecanismos de consulta, aún pendientes de determinar; y resolver la confusión institucional provocada por la existencia de otras instancias consultivas de la sociedad civil en el proceso de integración con las que la coordinación es muy débil o incluso inexistente, como son actualmente las correspondientes a los subsistemas económico o ambiental y, cuando se lleve a cabo, la correspondiente al subsistema social.

A continuación, se intenta mostrar de forma somera la trayectoria del CCSICA como espacio de participación de los actores sociales en el

SICA, con el objeto de identificar su singular configuración supranacional y analizar las repercusiones de la misma. El siguiente epígrafe se hace eco de la compleja institucionalidad jurídica y ambigüedad existente en torno a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericano. Seguidamente, el trabajo se centra en los antecedentes, actores participantes y constitución oficial del CCSICA, para analizar a continuación su trayectoria a lo largo del proceso. Para finalizar, se intenta esbozar unas conclusiones.

2. Un organismo supranacional en un marco institucional complejo y ambiguo

La participación de la sociedad civil en los Sistemas de Integración Regional (SIR) forma parte de la dimensión social de los procesos. Arrinconada en un período dominado por el ciclo neoliberal de las reformas estructurales y del “Consenso de Washington” que en definitiva los alumbró, la dimensión social nunca fue una prioridad en los SIR latinoamericanos, siendo más bien utilizada como instrumento de legitimación. No obstante, su inclusión en los textos jurídicos dio lugar a un compromiso que alentó el debate sobre las políticas sociales regionales, la apertura de espacios de consulta y participación, la creación de órganos de representación política, etc. En lo que se refiere a la apertura de espacios de consulta a la ciudadanía, una vez establecidos desde organismos de derecho comunitario a tal efecto, la dimensión social queda superada, pasando a formar parte de la dimensión política del proceso. Esto convierte a los mismos en órganos muy sensibles a los juegos y equilibrios de poder que se llevan a cabo en el seno de los SIR.

En este marco, la puesta en marcha del CCSICA tiene su origen en el Proceso de Paz de Esquipulas y en la posterior democratización de los diferentes estados, referentes que sostienen la reactivación del proceso de integración regional centroamericano en el que se inscribe. El mensaje que se lanza a la sociedad parece querer demostrar la buena voluntad política que guiaba el proceso, apelando a la confianza de una ciudadanía en ciernes. Sin embargo, en la práctica, la implementación de este pilar fundamental vendrá cargada de retórica, como se ha demostrado a lo largo de todos estos años. Esta actitud forma parte del accionar de las

nuevas democracias latinoamericanas. Juan E. Méndez, en su aportación al estudio del PNUD sobre la democracia en América Latina, sugiere la existencia de una convicción según la cual las organizaciones de la sociedad civil son actores imprescindibles en la generación de sociedades abiertas, pero tanto los sistemas políticos como sus líderes muestran una decidida hostilidad y aversión hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente si reivindican intereses colectivos sensibles o la promoción de políticas sociales.³

El escenario donde se puso en práctica esta iniciativa fue el proceso de Cumbres o Reuniones de Presidentes de Centroamérica, impulsor de la nueva política regional del istmo y centro generador de la institucionalidad jurídica. La Reunión de Presidentes es el órgano supremo de la integración regional centroamericana, de donde emana todo el entramado legal-institucional del proceso regional. Iniciado en 1986, ocupó sus primeros años de existencia en alcanzar un acuerdo de paz para la región sustentado en la democracia. A partir de la VIII Cumbre de Presidentes de Antigua (1990), el proceso inicia un viraje hacia la creación de una nueva estrategia de desarrollo para la región, que tendrá su eje en la reactivación de proceso de integración regional. Desde este momento, las alusiones a la participación de la sociedad civil y a la creación de instituciones regionales que la albergara, en sus diversas acepciones, se encuentran presentes de forma continuada en casi todos los documentos emanados de las cumbres presidenciales.

Este proceso culmina con la inclusión de un Comité Consultivo como organismo perteneciente a la estructura institucional del SICA, según el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, aprobado en la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos celebrada en Tegucigalpa los días 12 y 13 de Diciembre de 1991. Según el Protocolo de Tegucigalpa, documento principal del SICA: “El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo”.⁴

El Protocolo de Tegucigalpa institucionaliza por derecho propio la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de

integración regional. Sin embargo, la determinación de sus miembros, compromiso, componentes y funciones, en este primer documento constitutivo, no se evidencian más que a grandes rasgos. Esta indefinición permanecerá sin resolver a lo largo del tiempo, una prueba más de la escasa importancia que se le atribuyó, alimentando una controversia que ha durado hasta la actualidad. Su inclusión como organismo se sitúa en el segundo nivel de relevancia, tras los cuatro órganos principales⁵, y junto a otros organismos como la Reunión de Vicepresidentes —órgano de asesoría y consulta; el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) —órgano de planteamiento, análisis y recomendación; y la Corte Centroamericana de Justicia —que garantiza el respeto del derecho y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Con el tiempo, estos órganos supranacionales, con la excepción de la Reunión de Vicepresidentes, correrán destinos similares, marcados por problemas de legitimidad y presupuestarios, lo que en definitiva viene a poner de manifiesto el sesgo intergubernamental que ha caracterizado al proceso.

La función principal que se le asigna es la de asesoramiento a la Secretaría General del SICA (SGSICA), acerca de las políticas de los diferentes programas. Es decir, una función que, a nuestro entender, abarcaría todo el sistema de forma global o universal. Según De la Ossa, en un principio se interpretó que la función de asesoramiento a la Secretaría General del sistema sería su única función, otorgando al comité una limitada posición cuyo control recaería en esta institución⁶. La gestación del mismo estuvo también rodeada de desconfianza, ya que la convocatoria fue realizada por la SGSICA en reuniones tendientes a establecer un grupo previo para organizarlo y preparar sus normas básicas partiendo de criterios selectivos unilaterales, según este autor.⁷ La idea original parecía ser la configuración de un Comité de carácter intergubernamental, formado por aquellos grupos gubernamentales o empresariales involucrados a nivel nacional en el proceso de reforma estructural que regía el proceso. Todo ello puso en riesgo su credibilidad y representatividad ante la incipiente sociedad civil plural que se estaba gestando en la región tras la estela del proceso transnacional surgido en respuesta a la globalización. Un temor que se disipó en el momento en el que el Comité fue tomando forma, para posteriormente crearse como organismo supranacional y autónomo, uno de sus mayores y menos valorados activos, a nuestro entender. Otro de los elementos

que se definieron fue la instancia que debía resolver la constitución del Comité, otorgando esa facultad al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, lo que se puede entender como una clara vinculación al sistema político de la integración.

La concepción intergubernamental planeada se evidencia en los documentos emanados de las cumbres presidenciales subsiguientes. En la XII Cumbre de Presidentes celebrada en Managua en Junio de 1992, surge la “Agenda de Managua”, donde se convoca la Segunda Reunión Plenaria de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de Centroamérica, en cuyo marco encontramos una vez más referencias a la participación de la sociedad civil. En su punto 30 se estipula⁸: “Reafirmar la urgente necesidad de crear un foro regional de diálogo y apoyo a la integración centroamericana en el que intervengan miembros y organismos del sector privado y público, con el fin de coordinar las acciones que permitan avanzar en la nueva etapa del proceso de integración regional. En este sentido se han escuchado con interés las inquietudes presentadas por el Comité Centroamericano de Coordinación Interinstitucional (CACI). Convocar a la Segunda Reunión Plenaria de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de Centroamérica (CCDCA) y ampliar las delegaciones nacionales a cinco miembros representativos de los sectores de gobierno, tanto a nivel político como económico, privados, empresarial, académico y laboral, de los cuales, al menos uno sea miembro de la llamada Comisión Sanford”.

En principio, podríamos pensar que la formulación intergubernamental inicial respondía a los planteamientos habituales en este tipo de procesos, cuyos antecedentes se ceñían únicamente al proceso europeo, de similar configuración. Además, se ajustaba a los intereses de la clase política gubernamental que dirigía el proceso desde las cumbres presidenciales, quienes pasaban a contar con otro espacio político bajo su control. Sin embargo, los actores regionales se estaban organizando ya con el proyecto regional en el horizonte. Encontramos varias razones que podrían justificar esta tendencia. En primer lugar, la región contaba con una historia política común —la Federación Centroamericana— que se había mantenido en el imaginario de algunos actores, especialmente en la de los más tradicionales. Además, el desprestigio de los sistemas de partidos y de las elites políticas

nacionales, a pesar de la democratización, eran motivo de desconfianza generalizada. Finalmente, la creación de una incipiente red de organizaciones y nuevos movimientos sociales, surgidos al amparo de los cambios estructurales producidos en la región, estaba generando procesos de carácter transnacional que aspiraban a ocupar un espacio en la esfera pública resultante.⁹ En definitiva, se fue conformando un movimiento asociativo de carácter regional tanto en las plataformas de las organizaciones tradicionales (algunas de las cuales ya contaban con cierto dinamismo): empresariales, universitarias y, en menor medida, sindicales y cooperativistas, como por parte de las nuevas redes de organizaciones sociales y civiles de nuevo cuño.

Los sectores empresariales fueron el primer sector organizado de la sociedad civil centroamericana que se aprestó a mostrar su apoyo al nuevo proceso desde el momento inicial, lo que sin duda le otorgó importantes cuotas de oportunidad, legitimidad y concertación. La creación del Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), cuyo nacimiento databa de agosto de 1991, reunió a los sectores empresarial, laboral y universitario, en una alianza hasta entonces no experimentada en la región. Tras el diseño de un reglamento al uso, quiso ejercer como foro extraoficial de consulta intersectorial de los sectores no gubernamentales del istmo, arrogándose legitimidad sobre asuntos de carácter regional y dispuesto a evacuar consultas a petición del SICA, probablemente por entender que contaba con el respaldo de los gobiernos y que cumplía con los requisitos especificados en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) y en el Protocolo de Tegucigalpa. Así, en la mencionada cumbre de Managua lanzó su órdago particular, presentando una solicitud para ser reconocido como órgano del SICA, ocupando de esta forma el espacio que el Protocolo de Tegucigalpa reservaba al denominado Comité Consultivo.¹⁰

A tenor de lo expresado en el punto 30 de la Declaración de Managua, los presidentes parecieron eludir dicha propuesta a cambio de “reafirmar la urgente necesidad de crear un foro”. Esta omisión parece mostrar, cuando menos, dos hechos. En primer lugar, la pervivencia de la desconfianza por parte de la clase política hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, en la línea de lo ya indicado anteriormente; en segundo lugar, que aún no parecía estar madura la idea entre los gobiernos de la región acerca de implantar un proceso consul-

tivo cuyas consecuencias eran escasamente previsibles, especialmente estando comandado por la clase empresarial en un momento como el que atravesaba la región. Abundando en esta línea de argumentación, cabe la posibilidad de que los presidentes se mostraran cautelosos ante la consideración de un escenario regional de organización civil todavía “inmaduro” que no recomendase la asignación de representatividad a organizaciones incipientes. En esta línea se posiciona Morales, para quien el factor representativo fue fundamental a la hora de no aceptar al CACI como instancia consultiva del SICA. Para este autor, uno de los referentes imprescindibles en el análisis del comportamiento de la sociedad civil de la época, existía el problema de que otras expresiones regionales de la sociedad civil no consideraban al CACI una organización representativa de sus respectivos sectores¹¹, como ya veremos con mayor profundidad en el próximo apartado. Pero también es posible que se estuviera pensando en la necesidad de crear espacios de participación diferenciados, de índole sectorial, donde tendrían cabida exclusivamente los ámbitos económico y social, como posteriormente se pondrá en evidencia en el Protocolo de Guatemala y en el Tratado de Integración Social. En este último caso, es necesario plantear la cuestión fundamental de la delimitación de funciones para cada uno de los comités consultivos, así como de la articulación entre ambas instancias, global y sectorial. Finalmente, es bastante probable que aún no existiera una determinación acerca del contenido y del diseño que se pretendía ofrecer a estas plataformas de participación civil. Esta última presunción pareciera ser la más acertada, si atendemos a los avatares y a la evolución que ha sufrido el proceso a lo largo de todos estos años. Es también la más lógica, ya que difícilmente cabe pensar en el diseño de una estrategia a estas alturas de la reactivación del proceso, máxime con la fragilidad del incipiente proceso democratizador, la falta de tradición y articulación de los colectivos civiles de la región o la inexistencia de experiencias anteriores similares. Sea como fuere, la ambigüedad de las declaraciones presidenciales emanadas de las cumbres de esta época dan lugar a la confusión y al solapamiento de funciones incluso antes de que los organismos se constituyesen y entrasen en funcionamiento.

En la siguiente Cumbre de Panamá (la XIII, de Diciembre de 1992), los sectores empresariales volvieron a presentar sendos documentos de posicionamiento. El primero incluía una visión sobre el desarrollo

agropecuario de la región, un tema prioritario según sus apreciaciones.¹² En el segundo, además de reiterar el apoyo expreso al proceso de integración, exponían el informe del “Segundo Congreso Centroamericano de la Libre Empresa”, celebrado en San Salvador en julio de ese mismo año, donde se establecían las condiciones que el sector entendía debían darse para llevar a cabo el desarrollo económico de la región.¹³ La reiterada presencia de este sector en el debate de la integración regional hay que verlo como un acicate que probablemente indujo a los gobiernos a poner en marcha el proceso de apertura de espacios a los sectores civiles y privados.

La siguiente Reunión de Presidentes (la XIV, celebrada en Guatemala en Octubre de 1993), alumbró el Protocolo de Guatemala, que define el subsistema económico del SICA. Este documento proveyó al sistema de un nuevo comité consultivo de carácter sectorial (el Comité Consultivo de la Integración Económica, CCIE), aunque no dejó lo suficientemente claro su articulación con el Comité Consultivo del Protocolo de Tegucigalpa, documento político. Con la adopción de esta medida, parecía tomar forma la idea de optar por la creación de espacios de participación de tipo sectorial, cuya lógica indica que debían estar vinculados a través de la relación con el CCSICA. La fórmula sectorial presenta, a priori, la ventaja de obtener un escenario más homogéneo, con una representación de intereses más marcados, unas relaciones más estrechas entre organizaciones y, en definitiva, un mayor dinamismo y facilidad para la toma de decisiones. Por el contrario, fragmenta el proceso participativo y lo condiciona, siendo necesario que su diseño responda a un rol de subordinación con respecto al órgano general, que en este caso no puede ser otro que el CCSICA, y a su vez conlleva la articulación y la coordinación con el resto de las instancias representativas y de participación. Todas estas premisas no quedan del todo claras en el momento de constituir el CCIE.

El modelo sectorial responde también a la coyuntura en la que se encontraba el proceso. En un momento en el que la región atravesaba un período de transición y reconstrucción social, sólo los sectores empresariales se habían organizado con solidez y mostraron siempre su apoyo al proceso, ante la oportunidad que suponía para sus intereses la reorganización de los mercados intrarregionales. Por si fuera poco, constituían un grupo afín a los intereses políticos de los gobiernos del

momento, inmersos en pleno proceso de implantación de las políticas de ajuste y de reforma estructural. Es razonable, pues, pensar que se creasen espacios en los que se permitiera la presencia de estos sectores, los únicos que de momento demandaban su inclusión.

A pesar de que falta el elemento que establezca la relación y la coordinación con el CCSICA, la creación del CCIE en el Protocolo de Guatemala se define con mayor precisión que la precedente para el CCSICA. En Guatemala se constituye un espacio declaradamente sectorial, aclarando quiénes son los miembros y cuáles son las coordenadas a las que responde el diseño de esta institución participativa. El CCIE queda constituido, pues, como un organismo de carácter sectorial, exclusivamente consultivo, integrado por representantes del sector privado organizado y vinculado a la Secretaría de Integración Económica (SIECA). A diferencia del Comité Consultivo previsto en el Protocolo de Tegucigalpa, ahora se puntualizan aspectos concretos de su conformación, tales como su exclusiva vinculación a SIECA, la capacidad de actuación y, especialmente, el organismo responsable de su reglamentación.

La mención a la sociedad civil en esta XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos de Octubre de 1993 no se circunscribió al Protocolo de Guatemala. De la misma emana también la denominada “Agenda de Guatemala”, una serie de mandatos presidenciales que establecen la agenda de trabajo para la región en el corto plazo. El artículo 34 reitera la “voluntad de promover la participación de los sectores privados centroamericanos en la promoción del desarrollo económico y la integración de Centroamérica” e instruye “a la Secretaría General del SICA en la vía de organizar las reuniones preparatorias conducentes a la integración del Comité Consultivo, previsto en el Protocolo de Tegucigalpa, que asegurará la participación democrática de las fuerzas vivas de Centroamérica que están organizadas regionalmente con propósitos integracionistas”.¹⁴ Lo más importante de esta disposición es que se convierte en el detonante que dará lugar a la formación de una plataforma de organizaciones civiles que terminará por propiciar la creación efectiva del CCSICA. El mandato, asumido por la Secretaría General del SICA (SGSICA), promovió una convocatoria destinada a las organizaciones de la sociedad civil centroamericana para constituirse en comité. Aquí aparece ya el primer antecedente de supranacionalidad,

respondiendo aparentemente a la realidad que mostraban los actores regionales. En Febrero de 1994, la SGSICA convocó en San Salvador a una serie de organizaciones representativas de diversos sectores, que conformaron la Comisión Preparatoria encargada de elaborar el primer reglamento del CCSICA. Esta fórmula, unida a la inexistencia de fondos públicos para cubrir su puesta en marcha —un elemento fundamental a la hora de explicar la conformación supranacional del CCSICA, y al recelo de la propia sociedad civil ante una clase política que aún debía ganarse su credibilidad democrática, dará lugar a la gestación de un organismo singular que se va a caracterizar por su independencia con respecto a los gobiernos miembros del SICA. La comisión llevó a cabo cinco reuniones a lo largo de 18 meses, en la que participaron 17 organizaciones regionales que finalmente culminaron con la aprobación de la reglamentación del CCSICA. La fecha de constitución formal tuvo lugar el 2 de noviembre de 1995, acto celebrado en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Costa Rica, país que ostentaba en ese momento la presidencia pro-témpore del SICA.

Posteriormente, con el CCSICA ya constituido, aunque aún no perfilado, se firmó el Tratado de Integración Social (XVI Reunión de Presidentes, Cerro Verde, marzo de 1995), que incluye la presencia de un Comité Consultivo de Integración Social (CCIS) en su seno. La creación del espacio institucional para el CCIS repite el esquema utilizado ya en el caso del CCIE, incluyendo la expresión sectorial y la confusa vinculación con el CCSICA. Mantiene igualmente abierto el capítulo relativo a los miembros y organizaciones que deben formar parte de este comité, quedando por especificar qué sectores representativos de la región se consideran comprometidos con el esfuerzo de la integración social.

El último foro institucionalizado que se crea es el del Foro Permanente de la Sociedad Civil en el Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD), que entra en vigencia en 2001. Su antecedente hay que situarlo en la Cumbre Ecológica de Masaya de 1995, cuyo documento de compromisos instruía a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) al establecimiento de un sistema de información y documentación ambiental que ampliara el acceso de la sociedad civil a los servicios de comunicación. El FOSCAD se vinculó desde sus inicios al CCSICA, mediante un acuerdo que lo convertía en

un foro especializado del mismo. Este acuerdo, igualmente sectorial, ofrece como novedad el aspecto de la colaboración entre comités, aunque siguen sin mostrarse los vínculos de dependencia.

Finalmente, otra modalidad más de participación es la recogida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), donde también se establece una instancia de consulta con la sociedad civil. Este documento consagra el compromiso de la región con la democracia basada en el Estado de Derecho, en la garantía de las libertades fundamentales y en el predominio del poder civil sobre el militar. En este caso, la fórmula adoptada utiliza una vía indirecta, a través de la SGSICA, para hacer llegar la voz de la ciudadanía, facultada en el CCSICA, que refuerza su posición de comité predominante, aunque también podría pensarse que su invocación responde a su carácter de instancia sectorial de la política. El Tratado, a pesar de constituirse en uno de los documentos fundamentales del proceso, no carece de debilidades, ya que muestra una clara falta de consenso: Costa Rica y Panamá sólo lo firmaron parcialmente.

Nos encontramos, por tanto, con la existencia de cuatro comités consultivos reservados como espacios de participación de la sociedad civil centroamericana en el SIR: el CCSICA, adscrito a la Secretaría General del SICA (SGSICA); el CCIE, adscrito a la Secretaría de Integración Económica (SIECA); el CCIS, adscrito a la Secretaría de Integración Social (SISCA); y el FOSCAD, adscrito a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Cuenta también con un mecanismo de participación indirecta en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, a través de la SGSICA y del CCSICA. El CCSICA, tanto por su adscripción como por sus componentes efectivos y reconocidos¹⁵, adquiere un carácter general, mientras que el CCIE y el CCIS poseen un carácter declaradamente sectorial. Los textos prescriben que los dos comités sectoriales “estarán relacionados” con el CCSICA o comité general, pero no indica la fórmula específica que los relacione. Otra cuestión de relevancia es la composición de estos comités. Si el CCSICA tiene reconocida expresamente una composición de carácter universal,¹⁶ los comités sectoriales parecen tenerla genérica, ya que no determina de forma clara qué sectores son aquellos que deben estar presentes en su seno.¹⁷ Más bien, dejan una participación abierta que, por sí misma, podría constituirse como un instrumento muy operativo, dado que no

habría restricciones para la participación. Sin embargo, al no existir ninguna reglamentación que articule las relaciones entre los comités, en realidad termina provocando desorden y una enorme confusión, ya que existe el riesgo de un alto nivel de solapamiento entre los distintos comités. Un riesgo que hoy es ya una realidad. En realidad, todas las organizaciones cuentan con sobradas cualidades para estar presentes en más de un comité. Finalmente, la independencia en la que se forja esta sociedad civil, unido a la falta de financiación por parte de las instituciones del SICA, a la heterogeneidad de intereses, al carácter federal de muchas organizaciones y a la falta de debate como corolario de los anteriores, termina dando lugar a actuaciones unilaterales y conductas erráticas, ofreciendo una imagen de desorganización e improvisación en torno a las actuaciones de estas organizaciones.

En resumen, podríamos decir que la construcción institucional de los espacios participativos de la sociedad civil en el SICA responde a un modelo supranacional (por su carácter regional y autónomo), sectorial (por la existencia de distintos comités en algunos de los subsistemas), desarticulado (por no existir vínculos definidos ni jerárquicos entre ellos), disperso (por encontrarse desestructurado en cada uno de los subsistemas y secretarías del SIR) y asimétrico (por la existencia de secretarías que no cuentan con el mismo y por el solapamiento de la participación de las distintas organizaciones en los diferentes comités). Todo ello en un marco integracionista de carácter mixto (con estructuras de carácter intergubernamental y supranacional), multidimensional (política, económica, social, ambiental), multinivel (porque en tanto no exista la consulta de obligado cumplimiento, está dominada por más de un centro de autoridad: Reunión de Presidentes, las distintas Secretarías que las acogen y los propios Comités Consultivos) y multiviable (porque dentro del marasmo descrito, coexisten de forma efectiva el CCSICA, el CCIE y el FOSCAD, con diferentes modalidades de participación, regulación y articulación¹⁸).

3. Actores y organizaciones del CCSICA

La década de los noventa verá emerger el embrión de una sociedad civil centroamericana, en gran medida propiciada por la creación del espacio abierto a la participación gestado en el marco del SICA. Esta

sociedad civil, como en el resto de América Latina, se va a caracterizar por su diversidad social, organizativa e ideológica.¹⁹ Pluralidad y heterogeneidad, elementos escasamente reconocibles en las organizaciones existentes anteriormente, son sus principales características. Gozan de autonomía y confeccionan su propia agenda de intereses, entre los cuales se encuentra el proceso de integración regional. El Informe del Estado de la Región de 1999 recogía ya las características distintivas esta nueva sociedad civil regional:²⁰ el ámbito de trabajo supranacional; un propósito declarado de trabajar por la integración; su acción frente a gobiernos, instituciones de integración y entidades de cooperación internacionales como voceros regionales; o la representación de visiones, intereses y proyectos de grupos sociales muy diversos.

Siguiendo a los autores que estudiaron la sociedad civil centroamericana desde este primer periodo,²¹ en general se trató de organizaciones de carácter nacional que, partiendo de posiciones sectoriales, siguieron un proceso hacia arriba, hasta desarrollar acciones a nivel regional. Más novedoso es la formación de redes y foros de ámbito exclusivamente regional, que serán las encargadas de poner de relieve la existencia de una conciencia regional con capacidad de articular intereses comunes, integración a nivel popular y voluntad de concertación con otros sectores sociales y gubernamentales. A medida que la pacificación y la democracia se fueron consolidando, el proyecto integracionista fue adquiriendo mayor protagonismo, hasta su identificación como una política estratégica del desarrollo regional. Dos factores intervienen a favor de la identificación del espacio regional como idóneo. El primero es la falta de espacios abiertos a la participación en el ámbito nacional, que ponía de relieve la baja calidad de las democracias nacionales e impedía la construcción de una auténtica ciudadanía nacional. El segundo es la existencia de una dimensión regional que se mostraba más adecuada para la acción colectiva: sus estrategias alcanzaban objetivos globales, al buscar la inserción en los mercados internacionales; y se contaba con un mayor y más plural número de actores a nivel regional, lo cual facilitaba las alianzas y la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo.

La visión sesgada que muchos de estos grupos adquirieron de los primeros pasos de la reactivación del proceso de integración centroamericano fue un elemento determinante a la hora de establecer sus

posicionamientos. Hoy día este hecho se ha diluido en gran medida, aunque persisten redes que prefieren mantenerse al margen, como ALOP, la Iniciativa CID, la Alianza Social Continental o Centroamérica para el Diálogo. Desde el principio, se tendió a tachar al proyecto integracionista de un marcado tono economicista, así como de plegarse a los programas de ajuste estructural sin atender las propuestas de índole social o participativa. Es en esta coyuntura donde se empiezan a forjar los primeros escenarios de confrontación respecto al modelo integracionista puesto en práctica. Sin duda, la canonización de esta idea, por más que tuviera visos de realidad, se constituyó en un impedimento importante que ha venido oscureciendo algunos logros y obstaculizado algunas oportunidades que se han presentado a lo largo del proceso. En realidad, el trasfondo del enfrentamiento es bastante simple y se inserta dentro del debate ideológico que ha colapsado diversos momentos de la historia latinoamericana. Por lo general, las organizaciones de carácter civil, no gubernamental o del “Tercer Sector”, mantienen una actitud crítica sobre las políticas de desarrollo económico y social aplicadas por los gobiernos de la región y su correspondiente equivalencia en el proceso de integración regional, lo que las convertía a muchas de ellas en “outsider”.²² Una política que se tacha de neoliberal, al servicio del capitalismo excluyente, que proporciona una mayor pobreza y exclusión y que, en general, no presta suficiente atención a los problemas sociales de la región. En la otra orilla, nos encontramos a las organizaciones empresariales, quienes reclaman a los gobiernos e instituciones regionales un mayor despliegue de políticas que posibiliten la creación de una auténtica economía de mercado capaz de competir en los mercados internacionales y globalizados.

Dentro de esta diversidad, las organizaciones de la sociedad civil poseen una agenda propia y unos intereses diversos muy marcados, en ocasiones contrapuestos, que defienden ante los órganos de la integración, de los gobiernos y de la cooperación internacional. A medida que el proyecto integracionista fue tomando forma, muchos de estos grupos y redes que partían de posiciones outsider fueron modificando su posición, entendiendo que su carácter regional les obligaba a estar en el único marco institucional existente. Junto con otros grupos con intereses sectoriales más definidos, se mostraron dispuestos a contribuir al proceso, pasando a considerarse actores “insider”. Estos grupos, procedentes en su mayoría de las dos grandes redes que se configuraron en el período

inicial, constituirán el grueso del CCSICA. Por lo general, aunque el nivel del debate es muy discutible, se enfrentaron de forma crítica a las deficiencias de la estructura institucional y del ordenamiento jurídico del SICA, posicionándose desde reivindicaciones más propias de los sectores sociales. Tras su conformación, el ámbito de actuación será regional, asumiendo un principio de supranacionalidad muy alineado con el espíritu integracionista que, en teoría, debía regir el proceso. En sus mecanismos de actuación prevalecían los intereses regionales, existiendo una clara desarticulación entre las organizaciones regionales y sus capítulos nacionales, más notoria entre las organizaciones no empresariales, que contaban con peores canales de coordinación, menos recursos y menos influencia política.²³ El tema de la representatividad ha sido tradicionalmente uno de los instrumentos de descrédito de la sociedad civil centroamericana, favorecido por la endeblez de las redes y organizaciones del “Tercer Sector”. Un buen análisis de ellos se encuentra en el trabajo que Morales y Cranshaw realizaron para FLACSO a propósito de la evolución de siete redes, coordinaciones y programas llevados a cabo para el Programa Regional “Ibis” de la cooperación danesa²⁴. Señalan una débiles bases organizativas en las estructuras nacionales asociadas; una escasa presencia como organizaciones regionales y locales, especialmente en aquellos espacios de la vida pública que comandan los medios de comunicación; un menor número de acciones frente a las políticas económicas a nivel local, en relación con la atención puesta a la incidencia regional; estilos de dirección y coordinación que no propician la participación y la democracia en la toma de decisiones; poca claridad de objetivos y limitada capacidad técnico-política de propuesta; escasa coordinación y débil concierto de intereses; así como una escasa participación en niveles más amplios, especialmente entre estructuras intermedias y de base, así como en los procesos de decisión.

En el perfil de la nueva sociedad civil centroamericana, se constata ahora el nacimiento de una conciencia regional y una convicción integracionista que llega hasta las clases populares por vez primera. Es heterogénea, debido a la diversidad de intereses; no tiene protagonistas claros ni liderazgos aceptados. Los movimientos sociales tradicionales, tales como el sindicalismo o los movimientos estudiantiles o intelectuales, declinan en favor de otros más activos como el de los campesinos, pequeños productores, movimientos urbanos, étnicos, de género, migrantes, etc. Muestran un desarrollo institucional débil, con

escasa autonomía, cohesión y una insuficiente capacidad organizativa, en parte debido a una crítica situación financiera, pero también debido a la falta de democracia y al desconocimiento en el manejo de los instrumentos de la acción colectiva.

Junto a las nuevas organizaciones de carácter popular, las organizaciones procedentes del sector empresarial, más tradicionales y con presencia habitual en las políticas de desarrollo de los diferentes estados, también mostraron gran interés en el nuevo proceso de integración. La ampliación de los mercados regionales y su tradicional cercanía a los gobiernos proporcionaban una oportunidad única para ampliar su ámbito de incidencia. La apuesta por la integración quedó demostrada desde los albores del proceso, a través de la acción de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP). En general, funcionaron como una proyección ampliada de las propias instituciones nacionales, utilizando para ello una estructura federada de ámbito regional con mayor capacidad organizativa, las cámaras. Aunque también se han mostrado críticas con el proceso, su presencia en las instituciones las convierte a priori en un sector más alineado con las políticas de desarrollo emprendidas.

El Comité Consultivo acabó por reunir a redes regionales representantes de prácticamente todo el arco social centroamericano: organizaciones de campesinos, cooperativas, organizaciones de derechos humanos, indígenas, medio ambiente, mujeres, municipalidades, empresarios, ONG, trabajadores y otras. Inicialmente, el propósito estuvo centrado en la participación plena en el proyecto integracionista, teniendo como objetivo principal la provisión de un espacio capaz de incidir en el proceso. Su nacimiento fue producto del trabajo de una comisión que integró a los dos foros surgidos de la sociedad civil centroamericana, el ya citado CACI y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC). Como ya hemos adelantado, el CACI fue una red formada por los sectores tradicionales de la sociedad civil, cuyo objetivo era constituirse en foro representativo para el proceso de consulta en el SICA, sin éxito. ICIC, por el contrario, fue una red mucho más homogénea que aglutinó a buena parte de los nuevos movimientos sociales surgidos en la región, cuyos objetivos se centraban en la transformación política, social y económica en base a nuevos modelos de desarrollo.

Los sectores empresariales, confirmando su papel de promotores activos, se constituyeron como el grupo con mayor dinamismo en el proceso de búsqueda de espacios para la participación. Lógicamente, este interés concuerda con los beneficios que potencialmente puede reportarle el proceso de integración regional, especialmente por la unificación de los mercados y la creación de una unión aduanera. Desde las primeras acciones por parte de FEDEPRICAP, los intereses empresariales se promovieron a través de la plataforma del CACI, aunque no fueron los únicos representados en ella. Estos sectores ven la integración regional como una oportunidad de índole económica y comercial, a partir de la ampliación de los mercados intrarregionales y de la inclusión de sus intereses en los tratados comerciales internacionales. Lógicamente, a diferencia del CACI, la ICIC estimaba que el proceso de integración debía promover un modelo de desarrollo más acorde con las necesidades de las sociedades centroamericanas. Para esta última red, el problema histórico de la integración podría volver a repetirse si no se recogían las aspiraciones de la mayoría de la población y se trabajaba por obtener beneficios para todos los actores, tanto económicos como sociales. Sus propuestas se situaron, por tanto, en un modelo de desarrollo sostenible, preocupado por la generación y distribución de la riqueza, por el apoyo al pequeño empresario y productor, por el fomento de la competitividad del sector industrial regional, por la diversificación de los mercados externos y, en definitiva, por un modelo más democrático de redistribución.²⁵ Lo verdaderamente relevante, es que el CCSICA consiguió aglutinar a la mayoría de organizaciones que se situaban en ambas vertientes ideológicas.

4. La trayectoria del CCSICA como órgano representante de la sociedad civil centroamericana en el SICA

A lo largo de estos años, el CCSICA ha mostrado bastante continuidad entre sus miembros. En la actualidad, está conformado por 26 miembros representantes de sectores empresariales, laboral, académico, mujeres, indígenas, afro caribeños y municipales. Cuenta con una Asamblea Plenaria, un Directorio y una Dirección Ejecutiva. En contraste con este importante activo, persiste la diferenciación de intereses y la falta de un debate estratégico en profundidad sobre éstos,

a pesar de que se han planteado hasta tres planes de acción que apenas tuvieron opción de implementarse.

La inexistencia de fuentes de información sistematizada, debido a que la entidad no ha contado con una secretaría que registrara el proceso y ordenara el voluminoso archivo documental surgido de sus actividades, hace muy laborioso y esforzado la labor de análisis de su trayectoria. Tras el trabajo recopilatorio de estos últimos años, nos atrevemos a proponer tres periodos: un primer período que llega hasta la Plenaria de Diciembre del 2000, en el que se construye la identidad del CCSICA como organismo; un segundo período que iría hasta la Plenaria de Noviembre de 2005, en el que se pusieron de manifiesto las dificultades para la consolidación del proyecto; y un tercer período que llega hasta la actualidad, tras un proceso de afirmación basado en la continuidad y la revitalización institucional, que ha tenido como resultado de este esfuerzo la obtención de mayor reconocimiento y la consecución de algunos de sus objetivos tradicionales.

El primer período registra su actividad en torno a cuatro ejes de análisis, abarcando una sucesión de hechos significativos producidos tanto por la propia dinámica interna del proceso como un espacio en formación, ya fuera por el hecho extraordinario que supuso la catástrofe del huracán Mitch o la inclusión en la agenda de la integración regional del ALCA, hechos estos últimos que terminarían por modificar la agenda de la integración y distorsionar el rumbo del proceso centroamericano. En primer lugar, es necesario destacar el protagonismo y la actividad que aún se lleva a cabo por parte de las dos plataformas originarias, el CACI y la ICIC, ambas abocadas a ceder el testigo al CCSICA, cuyo reconocimiento institucional en la estructura del SICA lo convertía en el interlocutor legítimo (al fin y al cabo las anteriores habían sido fruto de la inexistencia de dicho espacio). La conquista del liderazgo de la sociedad civil institucionalizada por parte del CCSICA costará algunos años. En su seno se producen fricciones y conflictos propios de una entidad en proceso de maduración, con dificultades para lograr acuerdos por la heterogeneidad de los intereses en liza y con ciertos desequilibrios organizativos. El resultado será el cuestionamiento sufrido desde la mayoría de los sectores. Por su parte, la perduración inicial de CACI e ICIC no fueron, precisamente, un apoyo, ya que su propio accionamiento cuestionaba la ya de por sí depauperada legitimidad

del anterior. Aunque tendieron a perder protagonismo, toda vez que la mayoría de sus miembros se hallaban adscritos al CCSICA, la escasa operatividad del CCSICA y la relevancia de los acontecimientos los mantuvieron en la brecha por algún tiempo.

En lo que se refiere al capítulo del Mitch, su importancia radica en que sirvió de escenario para la puesta de largo internacional de la sociedad civil centroamericana, aunque el papel del CCSICA fue inexistente por su todavía falta de madurez (al igual que el resto de la institucionalidad del SICA, en general). El proceso de conferencias que culmina en Madrid en 2001 situó a la sociedad civil como actor imprescindible para la implementación de la ayuda a la reconstrucción, dando un gran impulso a su reconocimiento y legitimación.

La institucionalización de las relaciones con la SGSICA se llevó a cabo a través de una serie de acciones realizadas en ambos sentidos. La relación principal tendrá lugar en torno a la búsqueda de financiación para el sostenimiento del CCSICA. Todos los intentos resultaron infructuosos.

Finalmente, el cuarto eje se centra en el debate estratégico sobre la identidad y el posicionamiento institucional. Este debate tiene dos momentos: el primero, desarrollado desde mayo de 1997 hasta finales de 1999 merced a un programa de apoyo de la cooperación canadiense; el segundo se lleva a cabo en el seno del propio CCSICA, como resultado de su propia dinámica de trabajo. Toda esta discusión terminará por dar sus frutos a través de lo que se denominó la “Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana” emanada del Foro de la Sociedad Civil Centroamericana celebrada en San Salvador en noviembre del 2000. El Foro se encargó de revisar la agenda de desarrollo y las diferentes propuestas del momento para la región, además de exponer por vez primera su visión del mismo y del proceso de integración regional. Todo ello nos lleva a catalogar a dicho documento como el primer documento estratégico del CCSICA, cuya implementación dará lugar a una agenda que, de una u otra forma, con mayor o menor éxito, marcará un nuevo período de su existencia.

El segundo período se caracteriza por la crisis y por el deterioro de su imagen. La irrelevancia del papel desempeñado en el contexto integracionista unido a los graves problemas de sostenibilidad y las

deficiencias en su organización interna, lo situarán en la marginalidad y en la periférica del SICA. Es este un período en el que arrecian las críticas, especialmente las provenientes de organizaciones “outsiders” de la propia sociedad civil centroamericana. La desaparición de la escena de debate y la incapacidad mostrada a lo largo del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA) marcan el punto culminante de desprestigio. Pese a todo, había iniciado el período con fuerza, presentando su primera propuesta estratégica en el año 2000, renovada en 2003 junto a una modificación mejorada de su reglamento. Ya en 2004 se pronunció sobre la reapertura del proceso de reforma, a instancias de la SGSICA, en lo que fue su primera experiencia consultiva, que reveló las deficiencias existentes en su seno.

La acción en los grupos consultivos de Estocolmo y Madrid fue, sin duda, una oportunidad perdida. Las actividades del grupo de seguimiento de la sociedad civil surgido de Estocolmo, donde la participación de la sociedad civil estuvo fragmentada sin la presencia del CCSICA, no había obtenido resultados satisfactorios, lo que legitimaba aún más un hipotético protagonismo por parte del organismo representante de la sociedad civil regional en la institucionalidad del proceso de integración regional. La SGSICA, sin embargo, gestionará la ejecución del mandato presidencial sin conceder protagonismo al CCSICA, al que aún no identificaba como un actor de confianza, a tenor de las actuaciones. En el diseño del procedimiento que debía alcanzar una propuesta consensuada para llevar a Madrid, la SGSICA constituyó un Comité Coordinador ajeno al CCSICA, ignorando claramente la propia normativa integracionista, aunque incluyó a un representante del CCSICA entre la comitiva presente en Madrid. Sin duda, el organismo aún no había alcanzado la madurez, así como tampoco disponía de financiación para acometer un proceso de consulta, ni quizás la SGSICA disponía de fondos para financiarlo. Así todo, la presencia del CCSICA fue más simbólica que real.

Entre los documentos estratégicos presentados a lo largo de este segundo período, la “Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana” es el primer documento de posición que surge del CCSICA. En ella se expresa por primera vez una visión conjunta e institucionalizada de la sociedad civil centroamericana. Este primer posicionamiento es muy

crítico e idealizado. La Agenda expone su particular apuesta por el futuro de la región, basada en un modelo de desarrollo que prima el equilibrio entre lo económico y lo social, con base en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) y en el TMSD. Un modelo de democracia más participativa y ciudadana que garantizara la participación y los derechos de las minorías, dotada de importantes instrumentos de control que permitieran contrarrestar la corrupción. Se promueve también un modelo de integración que no comulga con el regionalismo abierto, construido desde abajo con la participación de las organizaciones de base, que propiciara una inserción selectiva en la economía global, reforzando su carácter regional, permitiendo la vinculación con otros esfuerzos integracionistas en la región. Esta visión sólo podía ser una visión ideal de futuro, dado que se correspondía muy poco con la realidad. En muchas ocasiones, la crítica que acompaña a esta visión idealizada se sustenta sobre argumentos poco solventes que demuestran cierta confusión a la hora de valorar los límites de la integración, un desenfoque sobre las metas y el significado del proceso.

Es una época, asimismo, de lucha por la supervivencia y por la continuidad. El mantenimiento de su actividad y la reivindicación de su papel fueron llevados a cabo en la periferia del sistema, dada la falta de representatividad y la incapacidad financiera. Ante esta debilidad, en la Reunión de Presidentes de Diciembre de 2002 (Cumbre XXII en San José), el directorio consiguió introducir en la agenda un documento en el que solicitaba el apoyo de los presidentes para dar solución a una problemática que integraba una mayor visibilidad, mecanismos de consulta efectivos y una solución para la sostenibilidad financiera. Los presidentes instruyeron un mandato a la SGSICA a presentar una propuesta que permitiera el desarrollo de sus funciones, lo que viene a suponer el apoyo solicitado. La SGSICA dotará fondos a través del PNUD, un programa que atravesó serios contratiempos y que no consiguió el objetivo fundamental, como era la financiación de la sostenibilidad del Comité.

El documento más relevante fue la formulación del Plan de Acción de 2003. Éste recoge tres ámbitos de actuación: una estrategia de posicionamiento e incidencia un catálogo de acciones inmediatas; y un nuevo plan de sostenibilidad financiera. Su implementación fue un sonado fracaso. En cuanto a los contenidos, mantuvo la línea discursiva de la

Agenda del 2000, manifestando, no obstante, algunas de las debilidades que aquejaban al Comité: falta de cohesión interna, escasa inserción institucional, falta de participación y de propuestas y, en general, ausencia de debate. Técnicamente, se constituye, igualmente, en un documento confuso. El Plan de Sostenibilidad Financiera, especialmente, no se apegaba a la realidad, ya que se fundaba principalmente en una hipótesis altamente cuestionable, como era las aportaciones de los gobiernos, tal y como se ha demostrado con el tiempo. En resumen, el Plan fue un paso más en el proceso de construcción, madurez y consolidación del CCSICA, pero adolece de cierto rigor y formalidad, lo cual contribuía aún más en profundizar sobre algunos de los grandes problemas que lo aquejaban.

La labor consultiva fue muy escasa, lastrada por la escasa voluntad política de los actores principales del proceso y por la falta de mecanismos e instrumentos para poner en marcha el proceso de consulta. Tampoco se contaba con capacidad técnica para llevarlo a cabo, ni con la comunicación necesaria con las organizaciones de base de carácter nacional. Para colmo, en este momento se estaban gestando algunos de los proyectos más importantes y de mayor impacto económico y social para la región de las últimas décadas. Tanto la puesta en marcha del Plan Puebla Panamá como el proceso de negociaciones del CAFTA carecieron de procesos consultivos abiertos desde la institucionalidad del SICA. Se apreció una actitud muy pasiva por parte del CCSICA, que contrastaba con la actividad mostrada por los grupos de la sociedad civil no institucionalizados en el ámbito de la integración regional, especialmente los empresariales. A lo largo del año y medio que duraron las negociaciones del CAFTA, por citar el proyecto más relevante, no sólo no asumió el papel de liderazgo que correspondía, sino que apenas estuvo presente. Ni siquiera solicitó la participación en “el cuarto adjunto”.²⁶ A pesar de la desaparición del CCSICA, el impacto y las implicaciones del CAFTA para la región llevaron a la sociedad civil regional no institucionalizada a tomar conciencia con respecto a la participación en el proceso. Aunque se careció de un liderazgo unánimemente reconocido y de un frente único, algunas iniciativas y sectores empresariales se mostraron muy dinámicos. La creación del Consejo Empresarial Centroamericano (CECA) se llevó a cabo con enorme celeridad para estar presente en los “cuartos de al lado”.²⁷ Entre sus promotores principales se encuentran miembros

relevantes del CCSICA, como FEDEPRICAP, FECAEXCA o FECAICA, lo que pone de manifiesto la escasa confianza que buena parte de las organizaciones depositaban en el CCSICA, ya sea por su propio carácter plural o por sus escasas posibilidades de ser reconocido como un interlocutor apropiado por parte de los gobiernos. Este Consejo no sólo terminó por suplantar el espacio que le hubiese correspondido al CCSICA, sino que actuó como freno en otros escenarios de debate como por ejemplo la lucha por la creación del Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE).

Por último, en los últimos años se ha producido cierta revitalización y consolidación del proyecto, fundado en la continuidad. A pesar de la grave crisis de credibilidad y representatividad que vivía a finales de 2005, merced a una trayectoria casi invisible dominada por la irrelevancia, la combinación de factores coyunturales con la persistencia en el proyecto y el interés de algunos actores, permitirá relanzar el proyecto a partir de la Plenaria de Noviembre de 2005. La atinada gestión de dicha oportunidad ha permitido al CCSICA sobreponerse en cierta medida a la imagen negativa que lo lastraba, perdurable, no obstante, en algunos actores de la región.

Un elemento estructural y dos coyunturales aparecen como instrumentos que propician el cambio de rumbo. En primer lugar, la agenda de la integración tenía pendiente de resolución la cuestión de la Reforma Institucional, la cual afectaba al CCSICA; en segundo lugar, la aparición de PAIRCA, como programa llamado a financiar dicha reforma, y el proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, le han proporcionado respectivamente el apoyo financiero necesario para mantener viva la agenda estratégica y el protagonismo en la agenda de la integración.

El punto de partida podríamos situarlo en la Declaración de Presidentes de la XXV Cumbre de El Salvador, en diciembre de 2004. Esta cumbre supuso el espaldarazo del máximo órgano de la integración centroamericana a la propuesta de reforma institucional. En el punto 7 de los Acuerdos de 15 de Diciembre, los presidentes deciden “Impulsar el fortalecimiento del Comité Consultivo (CC-SICA) para que con el apoyo de los Gobiernos y de la SG-SICA, se constituya en importante interlocutor entre la sociedad civil y los órganos, organismos e instituciones de la integración centroamericana”.²⁸ El Programa de Apoyo a

la Integración Centroamericana (PAIRCA) de la Comisión Europea, gestionado por la SGSICA, fue el instrumento que permitió afrontar esta regeneración, al constituirse en el principal aporte y sustento financiero del Comité desde 2005. En este sentido, podríamos decir que la reforma institucional de 2004 ha tenido una incidencia positiva para el CCSICA.

A nivel interno, encontramos otros factores que coadyuvan hacia esta nueva tendencia, como los sucesivos cambios de Directorio, el relevo en la dirección del la SGSICA o la confirmación del apoyo de la Fundación para la Democracia (FUNPADEM) y de la cooperación canadiense (ACDI) para la puesta en marcha, por fin, de los capítulos nacionales. Todos estos factores, gestados a partir de la Plenaria de Febrero de 2004, terminan por cristalizar a partir de la aprobación del Plan de Acción para el fortalecimiento del CCSICA en Noviembre de 2005. La reformulación estratégica impulsó una nueva visión del Comité que se ha visto respaldada durante estos últimos años por la consecución de algunos objetivos perseguidos durante años. A partir de 2005, se inicia así un período de revitalización para el CCSICA que lo dotará de mayor dinamismo y de una mayor presencia en los temas de la agenda integracionista, conformada —una vez cerradas las negociaciones del CAFTA— por la puesta en marcha de PAIRCA, el propio debate sobre las repercusiones del CAFTA, de la reforma institucional o del PPP, y del estudio de la CEPAL sobre Beneficios y Costos de la integración. A su vez, el horizonte de una negociación para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA) dará lugar a los avances en el proceso de conformación de la Unión Aduanera.

El mantenimiento de la unidad del Comité, registrándose incluso un ligero aumento transitorio, será otro factor que reforzará la vía de la renovación. El Directorio se llevó a cabo en estos años un gran esfuerzo por mejorar los aspectos de funcionamiento interno y comunicación con las organizaciones miembros. La inauguración de una página web propia sirvió de plataforma de difusión de los contenidos, pero también aumentaron el número de reuniones de seguimiento, continuó el proceso de conformación de las mesas nacionales, el diálogo con otros actores no institucionales y se dio inicio a los debates para la creación de los comités sectoriales. También se ampliaron las relaciones de colaboración y cooperación con otras instituciones, organizaciones

y redes de la sociedad civil europea y latinoamericana, incluyendo la participación en diferentes eventos internacionales. En resumen, impelidos por la dinámica del nuevo Plan de Acción y por las garantías de financiación que aportaba PAIRCA, se multiplicaron las actividades y se sucedieron los documentos de posición, boletines y comunicados sobre la agenda.

Ya más recientemente, el papel adoptado por el CCSICA en los debates y negociación para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea es mucho más activo y protagonista. En la actualidad, está intentando ejercer el liderazgo representativo que le corresponde, para lo cual ha sido capaz de construir una sólida estrategia de alianzas, especialmente con el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), que le garantizan la presencia como actor indiscutible en el proceso. En estos momentos, son las organizaciones outsiders las que están solicitándole la cesión de un espacio para poder participar en el proceso del ADA. Alejado de posiciones maximalistas, se está mostrando abierto a la interlocución y la colaboración con las instituciones y con las diferentes expresiones de la sociedad civil centroamericana. En el recuerdo se encuentran las negociaciones del CAFTA, una piedra de toque inigualable, que arrojó experiencias y aprendizajes indiscutibles, muy presentes en el conjunto de organizaciones de la sociedad civil centroamericana. Pero no hay que olvidar que la coyuntura es muy diferente, tanto por la menor relevancia de las negociaciones para los gobiernos de la región como por la actitud proactiva de la Unión Europea a la hora del establecimiento de espacios para la participación de la sociedad civil.

5. Conclusiones

Tras este rápido recorrido por la conformación del CCSICA, podríamos extraer algunas conclusiones que, a nuestro juicio, responden a la identidad, al significado y a la trayectoria del mismo.

En primer lugar, nos encontramos con un organismo cuya creación fue resultado de la conjugación de los diferentes factores que se mostraron en el momento de su conformación, por lo general de carácter negativo. Inicialmente proyectado con una visión intergubernamental, la combinación de debilidades internas y fortalezas externas termina-

ron por configurar un órgano supranacional. Las debilidades internas mostraban la inmadurez del proceso integracionista, destacando la inexistencia de una visión estratégica sobre el rol de la sociedad civil, la falta de fondos para financiar el proyecto participativo, la debilidad de la estructura institucional o la ambigüedad del marco jurídico. Este último aportó importantes dosis de irracionalidad al proceso por la vía del solapamiento de espacios de participación en los diferentes subsistemas sin dotarlos de la necesaria articulación. Frente a ellas, existieron factores de carácter exógeno que terminaron predominando sobre el proyecto, como los antecedentes histórico-culturales, la falta de espacios de participación en las incipientes democracias nacionales, la actualidad de los procesos transnacionales y la mayor viabilidad de una acción colectiva con la pluralidad que proporcionaba el ámbito regional.

Los actores que protagonizaron este proceso tenían orígenes bien diferenciados. Los grupos tradicionales mostraron desde el principio el apoyo a la integración, incluso una parte de los sectores laboral-sindical, agrupándose de forma heterogénea en un comité de coordinación, el CACI, liderado por las organizaciones empresariales. Por su parte, los grupos y redes surgidos de los nuevos movimientos sociales que se configuraron en la década de los noventa formaron un bloque más homogéneo, muy crítico con el modelo de desarrollo que había emprendido la región y mucho más dogmático, el ICIC.

Los primeros contaban con amplitud de movimientos y maniobrabilidad, gracias a una mayor capacidad para acceder a recursos humanos y financieros, así como por su pragmatismo. Los segundos tenían mayores dificultades para subsistir, serias deficiencias en la gestión de su representatividad, comunicación, liderazgo y organización interna. Sin embargo, llegado el momento, la mayor parte de ambos grupos terminaron por confluír en el CCSICA, única fórmula para hacer efectiva su acción sobre las instituciones regionales existentes. Ese es el gran activo del CCSICA, haber sido capaz de reunir y dar continuidad a una masa crítica heterogénea, suficiente y representativa de las organizaciones de la sociedad civil regional. En el camino quedaron otras organizaciones que no se sumaron al proceso, manteniendo una postura de crítica e intransigencia ante el mismo. Así y todo, las deficiencias mostradas en el seno del CCSICA siguen siendo importantes, tanto a nivel de

representatividad, cohesión interna, organización, comunicación y debilidad del debate.

Y la trayectoria mostrada a lo largo de su existencia no mejora el balance anterior, aunque recientemente parece haber recobrado el entusiasmo a partir de una mayor participación y liderazgo, en parte por haber resuelto los problemas más acuciantes de sostenibilidad.

La falta de recursos ha sido una constante a lo largo de su existencia, no permitiendo crear la infraestructura organizativa necesaria para poner en práctica las sucesivas estrategias que identificaba. No contó casi nunca con el apoyo del SICA, resultado del ejercicio de una autonomía y supranacionalidad mal entendida. Por no contar, ni siquiera llegaron a diseñarse los mecanismos de consulta, un acto conjunto que debió haber partido del SICA. En definitiva, su participación en el proceso ha sido siempre marginal y periférica. El punto culminante de esta situación se situó en el período de negociación del CAFTA, manteniéndose ajeno y sin capacidad de maniobrabilidad, por lo que otras organizaciones pasaron a ocupar el espacio y el protagonismo que le hubiera correspondido como actor institucionalizado. Tampoco aquí recae toda la responsabilidad en el CCSICA.

Finalmente, el camino de la continuidad le granjeó el apoyo de la Reunión de Presidentes y la identificación como un actor imprescindible por parte de la comunidad internacional. Impelidos por la dependencia de los fondos aportados por la cooperación internacional, la reforma institucional de 2004 acabó por beneficiar al proceso a través del programa PAIRCA de la Unión Europea. Podríamos decir que ésta última se ha convertido en la principal impulsora del CCSICA, ya que además de dotarla de fondos con el programa PAIRCA, ha propiciado una alianza estratégica con el CESE que le ha permitido obtener cierto grado de protagonismo en las negociaciones del ADA. Y en esa coyuntura se encuentra actualmente. Dotada por primera vez de fondos para su sostenimiento, recientemente ha sido posible dotarse de una Secretaría Ejecutiva que tendría que ayudar a resolver los problemas organizativos y de comunicación interna, así como asegurarse la ejecución de los proyectos estratégicos. Está poniendo en marcha el proceso de consolidación de los capítulos nacionales y realizando gestiones para la subsanación de los problemas y mecanismos institucionales que obstaculizan una participación integral sobre el proceso.

Y finalmente, está viendo la posibilidad de una nueva reforma de su reglamento que dé mayor cabida a otros grupos de la sociedad civil centroamericana.

NOTAS

1. Dr. Francisco Santos Carrillo. Investigador de la Fundación ETEA / Institución Universitaria de la Compañía de Jesús.
2. Agenda de Guatemala (1993), p. 7.
3. Méndez, J. E. En PNUD: “La democracia en América Latina”, (2004), pp. 131-138.
4. Protocolo de Tegucigalpa (1991), p. 5. En www.sica.int (30-4-07).
5. La Reunión de Presidentes, El Consejo de Ministros, El Comité Ejecutivo y La Secretaría General.
6. De la Ossa, A. En Jácome, F. y Serbin, A. (coords.) “Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe”, (1998), p. 150.
7. *Ibidem*.
8. Agenda de Managua (1992), p. 6.
9. Garretón, M. A. “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”. CEPAL, Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, 2001.
10. Ver Fedepriac (1993), p. 261-262.
11. Morales, A. En Sanahuja, J. A. y Sotillo, J. A. (coords.) “Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio”. 1998, p. 211.
12. Ver Fedepriac (1993), pp. 297-306.
13. *Ibidem*, p. 337-347.
14. Agenda de Guatemala (1993), pp. 6-7 *Ibidem*.
15. De forma efectiva, tras su creación, y de forma preceptiva en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

16. “...fuerzas vivas representantes de los sectores económicos, sociales y culturales comprometidas con el esfuerzo de integración...”. Protocolo de Tegucigalpa (1991), artículo 12.
17. “...se integrará con representantes del sector privado organizado regional...”; Protocolo de Guatemala (1993), artículo 49. Y también “...estará conformado por los diversos sectores representativos de la región comprometidos con el esfuerzo de la integración social centroamericana...”; Tratado de Integración social, artículo 9.
18. El CCIS aún no se ha creado de forma efectiva.
19. Ver Morales, A. y Cranshaw, M. I. (1997).
20. Informe del Estado de la Región. Capítulo 13. pp. 343-344.
21. Coincidiendo con cierto entusiasmo proporcionado por la novedosa aparición de estas organizaciones en el seno de la región, la segunda mitad de los noventa recoge un importante número de trabajos de investigación y análisis que permiten un acercamiento al perfil de la sociedad civil centroamericana de la época. Estas investigaciones se situaron en la órbita de proyectos surgidos en instituciones como FLACSO, la Fundación Arias o el proyecto Estado de la Región, así como en la creación de algunas revistas específicas nacidas en el seno de la propia sociedad civil centroamericana, como es el caso de “Pensamiento Propio”, de CRIES, o los trabajos de ALOP. También se localizan en algunos proyectos puntuales relacionados con la evaluación del apoyo de las agencias de cooperación internacional, como la danesa o la canadiense. Por desgracia, y por diferentes motivos, estos trabajos no han tenido continuidad a partir de la entrada de la nueva década y el nuevo siglo. Entre los autores más destacados es necesario mencionar a Álvaro De la Ossa y Abelardo Morales, especialmente, pero también a Aitkenhead, Benavente, Campos Hernández, Monterrosa o Rojas. En la actualidad, los trabajos más destacados que se ofrecen sobre la sociedad civil de la región provienen de las propias organizaciones, destacando los Informes de ALOP. De todas estas fuentes bebe el presente trabajo.
22. Los términos “insider” y “outsider” han sido tomados de Jorge Balbis. Fundación ETEA: Programa de Formación en Integración Regional Centroamericana. Jornada de formación en Integración Regional y Sociedad Civil para el CCSICA. Conferencia: “El CCSICA y la cuestión de la representatividad: la articulación con

- el resto de la sociedad civil centroamericana”, San Salvador, 2 de Octubre de 2008.
23. Estado de la Región (1999), p. 350.
 24. Morales, A. y Cranshaw, M. I. (1997)
 25. Enríquez, A. (1999), pp. 46-47.
 26. Al menos así se desprende de las palabras de Randolph Von Brey-mann en la Asamblea General Anual del CCSICA de Febrero de 2004, con el motivo de la presentación antes este organismo de su estudio sobre el aprovechamiento de las condiciones del CAFTA para el fortalecimiento de mecanismos de diálogo y consulta ciudadana. Ver Acta Asamblea General.
 27. El Consejo Empresarial Centroamericano nace el 26 de Febrero de 2002.
 28. Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador, 15 de diciembre de 2004, p. 3.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caldentey del Pozo, P. (2001). *El Desarrollo Económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. BCIE. Tegucigalpa (Honduras).
- Caldentey del Pozo, P. (1998). *La integración regional como estrategia de desarrollo económico y social*. En Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio. Los libros de la catarata. IUDC/UCM. Madrid.
- CEPAL-BID (1997). *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. México.
- CIFCA (2004). *La participación de la sociedad civil en el proceso de integración Centroamericana: expectativas, frustraciones y propuestas frente al Diálogo de San José*. Bruselas. En <http://www.cifca.org> (4/8/2005).

- Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA CC-SICA (2000). *Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana. Foro de la Sociedad Civil Centroamericana*. San Salvador, Noviembre de 2000. Organizado por la Secretaría Permanente del CSUCA. (4-6-2006).
- Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA CC-SICA. *Cuadernos de Trabajo para orientar el desarrollo y la integración centroamericana*. En www.ccsica.org (4-6-2006).
- Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA CC-SICA (2006). *Plan de Acción para el fortalecimiento del CC-SICA 2006*. En <http://www.ccsica.org> (4/6/2006).
- Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA (2004). *Documento de posición frente al proceso de reforma integral del SICA*. Septiembre de 2004. En <http://www.ccsica.org> (4/6/2006).
- De la Ossa, A. (1998). *Integración centroamericana y desarrollo social: los desafíos pendientes*. En *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Los libros de la catarata. IUDC/UCM. Madrid.
- De la Ossa, A. (2000). en Podestá, B.; Gómez Galán, M.; Jácome, F. y Grandi, J. *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*. CEFIR-CIDEAL-INVESP. Madrid.
- Enríquez, A. en Grinspun, R.; Alvarenga, C.; y Shamsie, y. (editores) (1999). *Hacia una integración desde abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana*. SICA/CERLAC/PAR. San Salvador.
- Fedepicap (2003). *La participación activa del sector privado centroamericano en la construcción de un nuevo esquema de integración económica*. Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá. San José.
- Fernández, J. J. (1998). *El papel futuro del PARLACEN en la Unión Centroamericana. Una propuesta de fortalecimiento institucional a la luz de la experiencia del Parlamento Europeo*. En *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Los libros de la catarata. IUDC/UCM. Madrid.

- Fundación Arias (1998). *Organizaciones de la sociedad civil centroamericana*. Fundación Arias. San José.
- FUNPADEM (2004). *Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*. Memoria. Funpadem. San José de Costa Rica.
- Grinspun, R.; Alvarenga, C.; y Shamsie, Y. (editores) (1999). *Hacia una integración desde abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana*. SICA/CERLAC/PAR. San Salvador.
- INCEP (1996). *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*. Panorama Centroamericano. Temas y documentos de debate. N° 66. Nov.-Dic.
- Informe Sandford (1989). *Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Iniciativa Mesoamericana CID (2002). *El tratado de libre comercio entre EEUU y Centroamérica. Una perspectiva ciudadana a nivel regional*. Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible. San Salvador. Abril de 2002.
- Morales, A. y Cranshaw, M. I. (1997). *Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración centroamericana*. Flacso. San José, Costa Rica.
- Méndez, J. E. (2004). *Sociedad civil y calidad de la democracia*. En PNUD. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Ideas y aportes. P. p. 131-138. Buenos Aires.
- PNUD (1999). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la región. San José, Costa Rica. En el sitio <http://ww.estadonacion.or.cr/>
- Podestá, B.; Gómez Galán, M.; Jácome, F. y Grandi, J. (2000). *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*. CEFIR-CIDEAL-INVESP. Madrid.
- Sanahuja, J. A. y Sotillo, J. A. (coords.). (1998). *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Los libros de la catarata. IUDC/UCM. Madrid.
- Serbin, A. (2000). *La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización*. En Podestá, B.; Gómez Galán, M.; Jácome, F. y Grandi, J. Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional. CEFIR-CIDEAL-INVESP. Madrid.

- Sistema de la Integración Centroamericana, Secretaría General (1993). “XIV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericano”. Agenda de Guatemala. Octubre de 1993, en www.sica.int
- Sistema de la Integración Centroamericana, Secretaría General. “Informe de Estado de Avance de la Integración Centroamericana”. Enero de 2002 al 15 de junio de 2003. El Salvador, junio, en www.sgsica.org/avances2003.pdf
- Sistema de la Integración Centroamericana, Secretaría General (2001). “Estrategia para la Modernización y Transformación de Centroamérica”, en www.sgsica.org/
- Sistema de la Integración Centroamericana, Secretaría General (2001). “La Agenda de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI”, en www.sgsica.org

RESUMEN

De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo del Sistema de Integración Regional Centroamericano (CC-SICA)

La institucionalización de la participación de los actores sociales en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), llevada a cabo a través del Comité Consultivo del SICA (CCSICA), nos muestra el único ejemplo de formulación de tipo supranacional realizado entre los distintos procesos de integración regional existentes en América Latina. Esta singularidad, forjada al amparo de su celosa autonomía, convierte a dicho órgano en uno de los más fervientes promotores de la profundización del proceso integracionista como instrumento de desarrollo para Centroamérica. Pero le ha reportado un interminable catálogo de obstáculos y deficiencias que sólo en los últimos años parece estar en disposición de superar. El presente trabajo pretende mostrar el proceso de conformación del CCSICA y la persistencia en una fórmula que, si bien dificultaba enormemente su supervivencia, parece haber terminado por representar la conciencia de una ciudadanía regional en ciernes.

ABSTRACT

From Legitimization to Participation. The Consultative Committee of the Central American Integration System (CC-SICA)

The institutionalization of social actors' participation in the Central American Integration System (SICA) through the Consultative Committee of SICA (CCSICA) serves as the only example of a supranational initiative within the different regional integration processes existing in Latin America. This peculiarity, made possible by its zealously guarded autonomy, turns this organization into one of the most ardent promoters of deepening the integration process as an instrument for the development of Central America. However, it has also posed an endless series of obstacles and deficiencies which only in the past few years the organization seems to be ready to overcome. The purpose of this paper is to describe the process of formation of the CCSICA and the persistence in a formula that threatened its survival, yet it seems to have finally come to represent the awareness of a regional citizenship in the making.

SUMMARIO

Da Legitimação À Participação. O Comitê Consultivo Do Sistema De Integração Regional Centro-Americano (CC-SICA)

A institucionalização da participação dos atores sociais no Sistema de Integração Centro-americano (SICA), levada adiante por meio do Comitê Consultivo do SICA (CC-SICA), oferece-nos o único exemplo de formulação do tipo supranacional realizado entre os diversos processos de integração regional existentes na América Latina. Esta singularidade, forjada sob a égide de sua zelosa autonomia, faz do referido órgão um dos mais fervorosos promotores do aprofundamento do processo integracionista como instrumento de desenvolvimento para a América Central. No entanto, acarretou-lhe um leque interminável de obstáculos e deficiências, um quadro que só nos últimos anos mostrou-se em condições de superar. O presente trabalho pretende mostrar o processo de formação do CCSICA e a insistência em uma fórmula que, embora dificultasse em grande medida sua sobrevivência, parece ter passado a representar a consciência de uma incipiente cidadania regional.

El presente artículo se publica con la autorización del Comité Editorial de Configuraciones Latinoamericanas, Revista en la que fue publicado en enero de 2009.



El Proceso de Paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua

Daniel Matul y Alonso Ramírez

Introducción

A más de dos décadas del inicio de los procesos de paz, Centroamérica continúa siendo una región claramente conflictiva. No obstante, a diferencia de esa época, la conflictividad actual se caracteriza por una atomización y una despolitización marcadas. Similarmente, los viejos problemas sociales que originaron, en parte, los largos enfrentamientos armados se han mezclado con otros recientes derivados de dinámicas socioeconómicas, políticas y ambientales, todas ellas propias del nuevo modelo económico regional.

El objetivo de este artículo es identificar estos nuevos (y no tan nuevos) focos de conflictividad y su potencial como amenazas a la construcción

y el mantenimiento de la paz en el actual período de post-conflicto. Con este fin, se pretende hacer una breve referencia a las causas centrales que originaron los enfrentamientos armados. Luego hacer referencia a las soluciones planteadas en el marco de los Procesos de Paz. Finalmente diagnosticar las agendas pendientes dentro de los acuerdos alcanzados, y la forma en que éstas se convierten en portillos que dan cabida a nuevas formas de conflictividad social.

Conflicto armado en Centroamérica: Antecedentes de la conflictividad

Desde el siglo XIX, Guatemala y Nicaragua habían logrado plasmar un proyecto económico que consistía en la exportación de una canasta limitada de bienes agrícolas al mercado internacional. Las rentas generadas por esas actividades eran utilizadas, en gran medida, para financiar la importación de bienes de consumo primario y de capital que no eran producidos internamente.¹ Política y económicamente, el modelo tendía a beneficiar a dos sectores importantes: una oligarquía ligada a la exportación y un sector importador.

En el caso de Guatemala, ambos sectores constituían una coalición hegemónica que ejercía un control muy fuerte sobre el Estado, en la forma de un poder autocrático que utilizaba al Ejército como herramienta para el control social.² De esta forma, excepto por un muy breve período entre 1944 y 1954, Guatemala no había experimentado ningún episodio realmente democrático que sirviera como referencia histórica.³ Como otros países centroamericanos, predominaba un sistema político retrógrado y exclusivo, donde la participación descansaba en los grupos más política y económicamente poderosos del país. Las posibilidades reales de que otros grupos (especialmente los indígenas) pudiesen actuar políticamente dentro del sistema eran bastante reducidas.

En Nicaragua, por otro lado, el mismo sistema político —con una participación total de los grupos hegemónicos— resultó imposible de lograrse. Estados Unidos ejerció desde siempre una importante injerencia política sobre el país, radicalizándose después de la invasión en 1918 y concretándose con la dictadura de los Somoza.⁴ La dictadura era apoyada políticamente desde fuera por ese país, y desde

dentro por un aparato militar muy eficiente que constituía un factor que disuadía cualquier intento golpista de los grupos de la oligarquía económica.⁵ Así, lejos de una instrumentalización total o parcial del Ejército como en Guatemala, la relación con la dictadura se basaba en una política de continuidad. Aunque existía un pacto informal que regulaba las relaciones entre ambas, lo cierto es que la primera ejercía directamente el poder mediante el cambio de cuadros influenciados en el gobierno, cooptando a la segunda de una participación directa en los asuntos políticos.

Pero como en Guatemala, grandes sectores sociales se encontraban virtualmente excluidos del desarrollo nacional. Este era un resultado esperable pues el sistema económico se basaba en la explotación de la tierra y en el control de los canales de comercialización, que en ambos casos se encontraban controlados de forma claramente desigual.⁶ La exclusión no era sólo económica, también era política en tanto no existían medios para un ejercicio real y efectivo del poder político. El sistema político no democrático de Nicaragua y Guatemala se basaba en la regulación coercitiva del descontento social, mediante el impulso de tenues e insostenibles reformas sociales y el uso de la coacción como medio para impedir la crisis sociopolítica.

Entre 1960 y 1970, las condiciones políticas en ambos países tendieron a recrudecer. En 1960, y a menos de una década desde la caída de los gobiernos reformistas, estalló la guerra civil en Guatemala. Se trató de un conflicto que enfrentó a un conjunto de grupos armados de izquierda (reunidos para 1982 bajo la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca o URNG) y a las fuerzas contrainsurgentes organizadas bajo el ala del Ejército guatemalteco. En un principio, los combates se centraron en la parte oriental del país (predominantemente hispánica o mestiza). Sin embargo, con la contraofensiva del Ejército entre 1966 y 1968, la guerrilla se ve obligada a reagruparse en las tierras altas de occidente. Muchas de las comunidades indígenas de la zona sirvieron desde ese momento como base de apoyo y operaciones para la guerrilla.

Políticamente, la guerra civil consolidó la transición desde la única experiencia democrática hacia el autoritarismo en el país. Se trata de la construcción de lo que muchos académicos han llamado un “Estado contrainsurgente”.⁷ No se habla en realidad de la adopción

de una doctrina de seguridad nacional como hicieron algunos Estados sudamericanos durante la década de 1970. En este caso, se trata de una virtual militarización de las instituciones estatales y de la vida política y social. Es decir, fue más bien un proceso en que se cohesionaron políticamente las élites civiles (primordialmente productivas y empresariales) y las militares (que dirigían directamente el Estado) en contra de la amenaza que significaban los grupos insurgentes. Se puede hablar simultáneamente de un atrincheramiento de las primeras, y de una compenetración total del Ejército y el Estado, al punto de que no podía distinguirse uno del otro.⁸

En Nicaragua, la política de continuidad y el pacto entre la dictadura y la oligarquía empezó a desgastarse gradualmente. La descomposición de la débil institucionalidad nacional se vio acelerada por la aparición del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), un grupo insurgente de izquierda que supo aprovechar diversas situaciones coyunturales para generar un literal estado de crisis para el gobierno.

Socioeconómicamente hubo una agudización de los problemas económicos de ambos países. El proyecto económico que se impulsaba desde las oligarquías en ese momento llegó a agotarse definitivamente al margen de una crisis económica mundial y un mercado regional paralizado como resultado de la inestabilidad política. Dentro de las oligarquías, esto llevó a un proceso de replanteamiento y debate sobre la estrategia de acumulación capitalista que se desarrollaba hasta el momento, causando un quiebre dentro de las coaliciones dominantes.

En Guatemala, esta inestabilidad económica estuvo empatada históricamente con la respuesta más violenta del Ejército durante la guerra civil. Así, a inicios de la década de 1980, se inició una campaña brutal, que dejó como resultado alrededor de 150.000 muertos o desaparecidos, y que, internacionalmente, se ha contemplado como un genocidio.⁹ El nivel de compenetración política entre el Estado y el Ejército fue total durante ese lapso de años. Según Vela, hubo: 1) una subsunción de éste a la estrategia militar para controlar el cambio social, legitimando el reemplazo de los políticos por los militares; 2) una concepción de la sociedad como sistema bélico que podía agruparse en relación a los objetivos estratégicos, apoyando la formación de sectores sociales encargados de la defensa militar (patrullas de autodefensa civil); 3) una definición imprecisa del enemigo, siendo ausente una discrimi-

nación clara entre el ‘enemigo’ y la ‘población general’; 4) una agenda política de defensa y seguridad definida unilateralmente y de forma no democrática.¹⁰

En Nicaragua, para 1979, el FSLN toma el poder impulsado por una alianza variopinta de grupos sociales, en un país devastado por la guerra civil.¹¹ Aunque el plan seguido pareció dirigir a la concreción de algo similar al proyecto táctico en Cuba, basado en una economía mixta altamente planificada y cierto grado de pluralismo político, éste nunca llegó a concretarse realmente. Así, desde inicios de la década de 1980, el FSLN se vio forzado a combatir a una oposición bien financiada desde fuera por Estados Unidos, en dos frentes: uno político y otro militar. Políticamente, los grupos oligarcas junto con la Iglesia Católica y otros grupos que no lograron converger con la política sandinista iniciaron un largo proceso de oposición política pacífica, corroyendo desde adentro la política nacional. Militarmente, la Resistencia Nicaragüense (‘Contra’) reactivaba la guerra civil.

El proceso de paz en Guatemala y Nicaragua

Para mediados de la década de 1980, los conflictos armados en Centroamérica eran generalizados y amenazaban con trascender las fronteras nacionales de aquellos países que no estaban todavía, directamente involucrados (Honduras y Costa Rica). El estado de conflagración general constituía una amenaza a la seguridad regional, por lo que se dio cabida a múltiples procesos de paz. Aunque lo tradicional es hablar de un Proceso de Paz indiferenciado en el Istmo Centroamericano, en realidad debe hablarse de varios, todos ellos implementados en diversos tiempos y bajo dinámicas sujetas a contextos nacionales igualmente disímiles. Se puede hablar entonces de *tres generaciones de acuerdos de paz*:

- Los acuerdos de *primera generación* son todos aquellos desarrollados antes y hasta la Declaración de Esquipulas de 1986. Se trata de esfuerzos encaminados a recoger las voluntades políticas de las naciones centroamericanas de avanzar hacia la paz en la región. En realidad, fueron acuerdos que no alcanzaron avances tangibles para la paz excepto por la enunciación de los problemas y la definición

de mecanismos de diálogo inter y extra regionales. Igualmente se integran procesos cuyo objetivo no era, únicamente la paz en la región, como fue el caso de Contadora (1981), que sirve de origen para el Grupo de Río.

- Los acuerdos de *segunda generación* son todos los acuerdos desarrollados dentro de la esfera del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, definido en el marco del Acuerdo de Esquipulas II de 1987. Se trata de negociaciones que resultaron en compromisos tangibles por parte de todos los Estados para alcanzar, de forma programática, continua y efectiva, la paz en la región. Este conjunto de acuerdos señalaron actividades precisas para la obtención de la paz en la región, las cuales fueron verificadas y seguidas por organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.¹²
- Los acuerdos de *tercera generación* derivan de los acuerdos de las dos generaciones anteriores, pero constituyen en sí mismos, procesos autónomos al regional. Se trata de acuerdos negociados y firmados a escala nacional entre las fuerzas insurgentes y los gobiernos de los respectivos países. A diferencia de la segunda generación, son acuerdos más extensivos en su contenido, abordando múltiples temas vinculados con las condiciones estructurales e institucionales que dieron cabida a los conflictos armados.¹³

Cada generación de acuerdos tuvo un efecto distinto para cada uno de los países involucrados en el conflicto regional. De acuerdo con lo que se puede observar, la primera generación fue de vital importancia, pues, logró el una valoración de todas las partes para alcanzar una solución del conflicto. La segunda generación estableció un marco general de trabajo y múltiples compromisos para los países de cara al logro de la paz. Esta segunda generación tuvo una mayor influencia en la transición política de Nicaragua,¹⁴ pero en el caso de Guatemala hubo la necesidad de avanzar hacia una tercera generación de acuerdos.

El Proceso de Esquipulas II influyó de manera determinante tanto para lograr el cese al fuego entre el FSLN y la Resistencia Nicaragüense, como para dar cabida a la convocatoria a elecciones libres y multitudinarias en 1990. De igual manera, acuerdos de vital importancia como

el de Costa del Sol (1989), en seguimiento a Esquipulas II, permitió el establecimiento de un escenario mucho más estable, tanto para la celebración de elecciones, la participación libre de partidos políticos y la apertura a los medios de comunicación. En esa misma dirección, se firmó el Plan Conjunto para la Desmovilización, Repatriación o Reubicación Voluntaria en Nicaragua (Declaración de Tela, 1989). Otro ejemplo, es la Declaración de San Isidro (Costa Rica, 1989), que impulsó el proceso de desmovilización, repatriación y reubicación voluntarias; así como la participación de la Resistencia Nicaragüense en el proceso electoral.

Finalmente, con la Declaración de Montelimar (1990), se demanda la inmediata desmovilización de la Resistencia Nicaragüense, de conformidad con el Plan Conjunto de Desmovilización y; se brinda respaldo a los acuerdos de tercera generación que Nicaragua venía negociando, como por ejemplo, el Protocolo de Procedimiento de Transferencia del Mando Presidencial (Protocolo de Transición) y el Acuerdo de Toncontín, suscrito en Honduras en 1990, para la total desmovilización de la Resistencia.

Así las cosas, los acuerdos de *segunda generación* facilitaron el final del conflicto armado y sirvieron de fundamento para el proceso de transición hacia la democracia representativa. No obstante, la gran mayoría de las reglas del juego que definen el marco político institucional de ésta se dieron después de 1990 por medio de acuerdos de *tercera generación*. Éstos, a diferencia de lo que sucedió en Guatemala, se obtuvieron en contextos poco formales y resultaron más bien de la contingencia, dado el triunfo sorpresivo de la Unión Nacional Opositora (UNO) —que englobaba a los grupos opuestos al FSLN— en 1990.

Para el momento en que la UNO tomó el poder, el sistema político no era una democracia representativa capitalista, sino que estaba demarcado alrededor del FSLN como fuerza política predominante. Las garantías que impedían el retorno de la lucha armada eran una rápida transición hacia un sistema democrático. No obstante, la forma en que este proceso trascendió fue por medio de múltiples negociaciones al margen de conflictos coyunturales derivados de la reacción de los actores políticos ante las medidas de ajuste empleadas. Así, la única forma viable de regular el conflicto político y dar cohesión institucional al país fue por medio del uso de pactos en que las principales

fuerzas se reconocen mutuamente y establecen pautas que demarcan su interrelación a escala de gobierno. Los Protocolos de Transición, son ejemplo de esto, en tanto definieron en 1990 la aceptación del FSLN del resultado electoral de 1990 y de las medidas políticas para la transición, a cambio de amplias garantías para el Frente en torno al control de cierta institucionalidad política, incluyendo el Ejército.¹⁵

El caso de Guatemala es enteramente distinto. Para obtener el Acuerdo de Paz pasaron 10 años, desde que se lanzó Esquipulas II. De éstos, hubo siete años de negociación interna enmarcados en un ciclo de crisis políticas importantes, en que cinco administraciones se sucedieron en el poder (Mejía Vítores, Cerezo Arévalo, Serrano Elías, De León Carpio y Arzú Irigoyen), acompañadas de cuatro intentos de golpe de Estado (mayo y agosto de 1988, abril y mayo de 1989), y un “autogolpe” de estado en 1993 (el Serranazo).

De tal forma que, los acuerdos de *segunda generación* tuvieron un impacto limitado para el caso guatemalteco, si se compara con el caso de Nicaragua. Son muy pocos los casos donde las Declaraciones de Presidentes incluyen acuerdos específicos que señalen compromisos para Guatemala. Antes bien, lo que se aprecia es el surgimiento de un conjunto de acuerdos (*tercera generación*) que, toman como marco de trabajo Esquipulas II, pero que llevan una agenda mucho mayor de negociación. Como resultado de ello, los acuerdos de tercera generación establecieron, para el caso guatemalteco, dos diferentes tipos de instrumentos: los acuerdos sustantivos y los acuerdos operativos.

Los primeros acuerdos (sustantivos), establecen las normas generales que rearticulan al Estado-nacional de Guatemala. Entre ellos están: el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos; Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; el Acuerdo para las Reformas constitucionales e incorporación de la URNG a la vida política; y Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática. El segundo tipo de acuerdos (operativo) tuvieron como objetivo, generar la implementación operativa de la paz, como una cuestión “tangible”. Entre los acuerdos se señalan, el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y; el Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico.

Contexto económico-político de los Procesos de Paz: élites regionales y el Nuevo Modelo Económico

Los Procesos de Paz en Centroamérica pueden estudiarse como temas referentes únicamente al ámbito de la política. Sin embargo, el resultado de ese estudio y de la conflictividad relacionada que ha quedado irresuelta, no estaría completo si no se reconoce el rol que juega el cambiante contexto socioeconómico de las últimas tres décadas.

Desde principios de la década de 1980, las economías centroamericanas han enfrentado cambios socioeconómicos importantes. A escala regional, Segovia habla de un nuevo proyecto económico regional. Éste descansa sobre tres pilares fundamentales: 1) una estrategia de inserción de las economías centroamericanas en el mercado internacional, principalmente en el estadounidense, por medio de las exportaciones —como mecanismo para obtener rentas— y las migraciones —como forma de reducir las crecientes presiones sociales resultantes del empobrecimiento y la desigualdad en la población; 2) la definición de garantías para la estabilidad financiera y cambiaria que favorecen, a la larga, la acumulación vía atracción de inversiones y exportación de bienes y servicios; y 3) la constitución real de un mercado regional que constituye un escenario adecuado para la ampliación de la base de acumulación de los principales grupos económicos.¹⁶

De esto se derivan ciertas características básicas de la estructura económica actual. Primero, se basa en una producción más diversificada fundamentada en los sectores primario, secundario, pero sobre todo terciario de la economía y en que la orientación es marcadamente aperturista. De esta forma, existe una importancia creciente de aquellas actividades económicas que puedan comercializarse de forma global al margen de un abandono del mercado interno, lo que produce una ausencia de encadenamientos productivos en la economía.¹⁷

Segundo, dada la gradual destrucción de la estructura proteccionista regional, la producción se vuelve competitiva aprovechando la presencia de abundantes recursos naturales, cuya extracción resulta pobremente regulada y la presencia de lotes considerables de mano de obra barata y, en ciertos casos, capacitada. Esto permite una producción sustentada en costos más reducidos y que por ende es más competitiva a escala internacional. Por otro lado, la propiedad de los medios de producción,

sobre todo la tierra, pero también los canales para la comercialización de bienes y servicios exportados, se encuentra claramente concentrada en pocos sectores formados por empresas transnacionales y grandes empresarios locales.

Tercero, el Estado ha sido reformado al punto de que tiene una injerencia marginal en la economía. Su función actual se basa en garantizar las condiciones básicas para la acumulación por parte del sector privado. Su rol es de ‘contraparte’ para el empresariado local, estableciendo actividades y programas destinados a liberalizar la economía.¹⁸

Cuarto, con el abandono de las pocas funciones redistributivas y proteccionistas estatales y dado que los motores del crecimiento económico son la industria, los servicios y el comercio, existe un proceso marcado de empobrecimiento en las zonas rurales que resulta en una mayor migración de la fuerza de trabajo agrícola de ésta a la zona urbana. Dado que la economía es también incapaz de producir empleos de calidad, existe una proliferación de formas de autoempleo, empleo subcontratado e informal dedicado a actividades de baja productividad. Por otro lado, la concentración de las fuentes de riqueza en pocos sectores sociales, da cabida a una distribución desigual del producto social que se refleja en un quiebre en la pirámide social. Se constituye una dualidad social entre los pocos que logran ajustarse exitosamente a la estructura económica y los muchos que ven su posición económica degradada.¹⁹

Quinto, todo lo anterior se da en un contexto político caracterizado por la existencia de un sistema democrático representativo, donde las elecciones están bien legitimadas. No obstante, existe un creciente grado de inestabilidad política que tiene sus fundamentos en la incapacidad para regular o disminuir el grado de desigualdad presente en la sociedad. Esto hace que frente a las metas de la transición política y democrática se registren más comúnmente retrocesos y no avances.²⁰

Relacionado a lo anterior, el proceso de enriquecimiento ha dado cabida a la formación de grupos económicos poderosos con grandes recursos como para ejercer bastante influencia sobre el curso político de los países de la región. No se trata de sectores completamente nuevos, pues muchas veces incluyen a miembros de las oligarquías agroexportadoras tradicionales que han logrado diversificar sus fuentes de ingreso. Pero tampoco son los mismos, en la medida que existe un componente muy marcado de capital transnacional en las operaciones de estos nuevos

empresarios. Queda todavía pendiente saber ¿quiénes son?, ¿cómo se relacionan? y ¿cómo actúan? Pero, lo cierto es que responderlas tomaría bastante tiempo y excedería los fines de este artículo.²¹

Lo que es posible decir es que estos grupos constituyen fuerzas políticas que son muy efectivas para determinar la orientación del proyecto económico actual. Sin embargo, no siempre actúan de forma homogénea sino que, incluso existen diferencias entre ellos que deben transarse para que el proyecto camine de forma efectiva. En Guatemala, el conflicto entre la oligarquía tradicional y los nuevos grupos económicos, originado con el quiebre del modelo intervencionista estatal se solucionó en el marco de un balance inseguro a favor de los últimos. Este hecho se tradujo en la aplicación directa de medidas neoliberales por parte de los gobiernos de Álvaro Arzú y posteriores, y en la disposición a firmar los Acuerdos de Paz —dada la restricción que la continuación del conflicto suponía al desenvolvimiento económico nacional.²² Hoy, este balance entre las élites se expresa en la conformación misma del sistema de partidos políticos que se caracteriza por la falta de institucionalización formal, dado el claro personalismo en el liderazgo político.²³

La situación fue completamente distinta en Nicaragua. Dado el frágil equilibrio de fuerzas en la dificultosa transición política hacia la democracia representativa, fue necesaria la constitución de pactos informales pero con consecuencias formales sobre la institucionalidad. Estos se dieron y se dan, todavía, entre la oligarquía tradicional, los nuevos sectores económicos dominantes y la nueva élite sandinista beneficiada en buena medida de múltiples actividades de pillaje estatal antes y durante la salida del poder del sandinismo.²⁴ El llamado ‘pacto’ se trata de un acuerdo en que se hace implícito un reconocimiento propio entre las élites que se traduce en la búsqueda de un equilibrio político a la hora de ejercer el poder, y que se hace visible en el control de la institucionalidad estatal nicaragüense, por parte de los grupos ligados a la tendencia del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y al FSLN.

Aspectos pendientes de los Procesos de Paz y nuevos focos de conflictividad en Guatemala y Nicaragua

En ambos países, los Procesos de Paz llevaron a una finalización definitiva de los conflictos armados. Sin embargo y aunque parezca

paradójico, muchas de las condiciones acordadas entre los actores involucrados han terminado siendo incumplidas. La agenda pendiente de la Paz en el contexto económico-político descrito, se ha convertido entonces en un portillo por el cual se ha formado una nueva forma de conflictividad social que es marcadamente distinta de la anterior y que define el período post-conflicto como uno tanto o igual de violento que el anterior.

A continuación, se analizan de forma simultánea, tanto los aspectos pendientes de la paz como los focos de conflictividad actual partiendo de tres temas importantes: 1) la reforma política y la transición hacia la democracia; 2) la reforma económica y las condiciones socioeconómicas estructurales; y 3) la agenda de desarme y seguridad.

Reforma política y transición democrática

En ambos países los grupos enfrentados en los conflictos armados acordaron medidas para reformar el sistema político y promover una transición hacia la democracia. En términos generales, en ambos países, se observa un proceso continuo en el avance institucional, reafirmando múltiples garantías para la participación política y la realización de comicios electorales. Por otro lado se han establecido entidades clave como los órganos contralores de cuentas, las fiscalías generales y las procuradurías de los derechos humanos. Asimismo, se han logrado márgenes cada vez mayores para construir mecanismos para prohibir y sancionar el financiamiento privado a los partidos políticos; así como el establecimiento de límites a dicho financiamiento.

No obstante, existen todavía impedimentos claros para el fortalecimiento del régimen constitucional. En Guatemala, esto no ha sido tan marcado, dado que la única amenaza real al orden establecido sucedió durante la administración del ex presidente Serrano Elías, cuando intentó dar un golpe de Estado en 1993. Sin embargo, en Nicaragua, una serie de modificaciones (1990, 1995, 2000 y 2005) han venido a debilitar el orden establecido.

En cuanto a la capacidad para regular la suspensión de derechos y garantías constitucionales, se muestran mayores debilidades. No se

requiere de mayoría calificada para la suspensión de derechos; si no la simple mayoría. Ello, permite la posibilidad de una alianza entre el Ejecutivo y el Legislativo para gobernar permanentemente con las garantías suspendidas. A pesar de ello, el régimen constitucional nicaragüense no se ha quebrantado; pero ha sufrido rupturas de facto, en los casos que confrontaron seriamente al Ejecutivo y al Legislativo en 1995 y en el año 2005.

En lo que respecta al sistema electoral, las carencias son bastante marcadas. En Guatemala actualmente se puede hablar de una ‘democracia insuficiente’, donde el sistema de partidos políticos, lejos de servir como mediador y canalizador de las demandas de la sociedad civil hacia el Estado, tiende a actuar como una estructura paraestatal destinada, únicamente, a la designación de puestos de elección en el poder. En 2006, un 62,5% de los dirigentes de los partidos políticos señaló que desconocían si existían relaciones cercanas con organizaciones sociales, y otro 81% señala que éstas afectan o influyen poco la designación de candidatos.²⁵

Por otro lado, el sistema es poco institucionalizado y muy volátil. Se permite que las agrupaciones se constituyan con un mínimo de obligaciones, por lo que, para las elecciones de 2003, los partidos que observaron la mayor fortaleza electoral contaban con una virtual ausencia de organización y afiliados en el o los distritos electorales en que participaron.²⁶ De ello se infiere que los partidos funcionan como canalizadores a favor de intereses superiores, personalistas y desarraigados de la sociedad.

Existen algunas posibles causas de esto. Primero, la transición democrática desde la dictadura militar en Guatemala no se dio en el marco de la negociación ampliamente representativa de los Acuerdos de Paz, fue más bien una “transición pactada” entre las élites militares y civiles del país. Aunque, las instituciones requeridas dentro de la definición procedimental de la democracia fueron, en efecto creadas o establecidas con la Constitución de 1985, esto no dio cabida a un ambiente político realmente democrático. De esta forma, podía existir un Estado de derecho, pero pocos eran los guatemaltecos que podían considerarse resguardados por él (por ejemplo: la misma constitución de 1985 tipificó las patrullas de autodefensa civil); de igual forma habían elecciones libres, pero para nada pluralistas. Existían límites

a la participación como resultado de la persecución política que literalmente excluía a los grupos de izquierda para participar. La etapa de “transición democrática” que comienza a mediados de la década de 1980 fue en realidad una modalidad del Estado contrainsurgente. Dado el descrédito internacional de las fuerzas armadas (resultante de la reprimenda internacional por la violencia utilizada a inicios de la década), la élite civil tomó las riendas del Estado. No hubo apertura de nuevos espacios y en realidad la mayoría de las instituciones políticas creadas tuvieron durante ese período una efectividad meramente cosmética.²⁷

Esto, sin embargo, no descarta en ningún sentido, que el proceso con que se llegó a los acuerdos de paz no resultara abriendo el sistema a una participación más democrática. La formalización de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) de cara a la negociación y la participación del Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) en las elecciones de 1996; incluso la misma reacción del Ejército ante el “Serranazo” de 1993, son pruebas de que el sistema tendía a democratizarse. Sólo se señala que muchas facetas institucionales ya habían sido constituidas previamente y que esto tiene un efecto sobre la vida democrática en la actualidad.

Segundo, aunque la finalización del proceso conllevó a la inserción en la vida política de la guerrilla como partido político de izquierda, ésta no ha consolidado una presencia efectiva dentro del sistema, y, por lo tanto, no existe una capacidad marcada para ejercer obligaciones sobre el seguimiento de reformas políticas pendientes dentro de la Agenda de la Paz. La sociedad civil, ha sido, por lo demás, igualmente incapaz de lograr un verdadero seguimiento por múltiples razones, pero primordialmente por el grado de atomización, liderazgo inadecuado y ausencia de canales de seguimiento efectivo con autoridades de gobierno.²⁸

Existió una Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (con participación de la sociedad civil y de la URNG) y, hoy todavía hay un Consejo Nacional para la Paz, destinado a dar seguimiento al Proceso. No obstante, el efecto real ha sido reducido, aunque se diseñaron dos cronogramas de compromisos, hubo poca evaluación sobre su cumplimiento. Así, tras el segundo cronograma restaba saber si se habían cumplido los 119 compromisos señalados. Para dar un ejemplo,

la reforma electoral que se impulsó en 2004 debía ser un claro reflejo de las condiciones suscritas en el Acuerdo de Paz relativo a la reforma constitucional y al régimen electoral; sin embargo eso no sucedió así. Ello, ha generado una serie de dudas sobre la validez y legitimidad del sistema electoral de este país.

Tercero, la derrota, vía referéndum, de las reformas constitucionales incluidas en los Acuerdos de Paz en 1999 significó un retroceso en la agenda política de los Acuerdos especialmente en temas escabrosos como los partidos políticos, cortando cualquier posible basamento para un papel más preponderante de la sociedad civil en el proceso político representativo.²⁹ Aparte de esto, la participación política en Guatemala aunque es variable, tiende a ser baja. Es probable que esto se deba a la baja institucionalización geográfica del sistema político y al desencanto político de los votantes. La elección más reciente tuvo niveles de abstencionismo de entre el 40% y el 50% entre la primera y la segunda ronda. Esto refleja una mejora sustancial con respecto a los niveles que se vieron en las elecciones de 1996 donde el abstencionismo rondó el 60%, o en la consulta popular de 1999 cuando el nivel fue de entre un 75% y un 80% (aunque factores como la desinformación y el bombardeo publicitario de grupos opuestos a los acuerdos permearon en la participación popular). Sin embargo, no se trata todavía de un nivel de participación notable.

En el caso de Nicaragua, la transición política se ha logrado con la presencia de un fuerte contrapeso político a la élite económica. Pero, paradójicamente, el efecto ha resultado en una reducción notable de los espacios de participación democrática. Durante la transición hubo un proceso de conformación de un sistema de partidos abierto y democrático que se caracterizó por la presencia todavía fuerte del FSLN acompañado de un sector variopinto de fuerzas resultante de la implosión gradual de la UNO.

Con las elecciones subsecuentes (1995, 2000 y 2005), el peso político del sandinismo se ha consolidado, al tiempo que se ha logrado constituir una oposición también sólida alrededor del PLC. La permanencia de las dos grandes fuerzas desde 1990 ha derivado en la prolongación del pacto político, que ha llegado a centrarse en una repartición del Estado —contemplado como botín político e incluso económico. La consolidación institucional y política del pacto se logró en el año 2000

cuando se aprobó la Ley Electoral (No. 331, con rango constitucional) que transformó el sistema electoral y cuyo principal objetivo fue limitar el pluralismo político y la representación democrática. Entre otras cosas, esta reforma limita la constitución de partidos políticos en el país, impone limitaciones a la inscripción de candidatos/as, estipula mecanismos para debilitar la supervivencia de partidos políticos y, además, genera una politización del Consejo Supremo Electoral, dados los mecanismos para la elección de sus Magistrados/as.

El comportamiento del FSLN, así como del PLC dentro del pacto se ha traducido históricamente en un desdibujamiento de las plataformas ideológicas en pos de una perpetuación de ambos grupos en el poder —al punto de que el pacto se considera prioritario frente a la continuidad de la agenda económica. Pero, incluso así, la reforma neoliberal logró penetrar exitosamente en el país, claro está, a costas de enormes costos sociales y económicos.³⁰

Así, el pacto se ha constituido en una figura ‘cuasi-institucional’ del sistema político nicaragüense, en la medida que varía de forma dinámica, según la coyuntura, y es prácticamente una condición *sine qua non* del funcionamiento del Estado. En 2001, el pacto trascendió el esquema del Ejército Popular Sandinista (ahora Ejército de Nicaragua), como había sucedido 10 años antes. Para esta coyuntura éste se basó en una repartición bipartidista de las estructuras judiciales más importantes: el Consejo Supremo Electoral y la Corte de Constitucionalidad. En 2004, el pacto fue renovado con el fin de limitar las competencias del Poder Ejecutivo en la Administración Bolaños. Esto con el fin de que se lograra una suerte de ‘semiparlamentarismo’ que permitiera al PLC proteger al expresidente Arnoldo Alemán —su figura política más descollante— quien enfrentaba acusaciones penales por corrupción y tráfico de influencias.³¹

Por lo demás, la reproducción del pacto coopta la participación de la sociedad civil en el sistema democrático. En la medida que las elecciones constituyen, para las cúpulas político-partidarias, el único mecanismo de legitimación para el ejercicio incuestionable del poder político. Un ejemplo reciente de esto, y que constituye un foco de conflictividad actual, es la postura del gobierno de Daniel Ortega ante la sociedad civil. Así, ha habido una clara política de confrontación directa en contra de las organizaciones que no se pliegan a la posición

del FSLN —haciendo notar en este punto el uso de mecanismos como la cancelación de personerías jurídicas, para cumplir el objetivo.

Por otro lado, la institucionalización de los Consejos de Poder Ciudadano, también cumplen este cometido, en la medida que, mediante los cuales se construye un acceso directo del territorio al Presidente. Por este medio se refuerza el pacto en la medida que el partido se convierte en el único canalizador legítimo de las demandas sociales.

Reforma económica y condiciones estructurales

Una similitud entre los conflictos armados en Guatemala y en Nicaragua fue la presencia de condiciones estructurales socioeconómicas caracterizadas por una gran desigualdad social. En ambas naciones ésta fue y es una condición transversal de la conflictividad social. Los Procesos de Paz, en sus diferentes formas intentaron obtener una resolución parcial o total a las causas que originan la desigualdad, pero, con muy poco éxito.

En los Estados post-conflicto, un foco de múltiples tensiones consiste en la confrontación entre la ‘agenda para la Paz’, tradicionalmente resultante de los acuerdos que terminan con el conflicto armado y, la ‘agenda real’ que consiste en el grupo de políticas económicas determinadas esenciales para el proyecto económico nacional.³² Los postulados de ambas, en muchos casos, pueden resultar contradictorios entre sí, por lo que es usual que estas tensiones se expliciten al margen de las funciones del ente al que regularmente se le responsabiliza del seguimiento y concreción de ambas: el Estado. La forma en que se refleja usualmente este conflicto es en materias como el gasto social o formas de legislación.

En el caso de Guatemala, el contexto de la firma de los Acuerdos de Paz estuvo dominado por un giro estructural en la política económica hacia un modelo neoliberal de Estado. Entre 1986 y 1996, se establecieron medidas para un ajuste parcial de la economía que incluyeron: 1) el direccionamiento del gasto público para atender el servicio de la deuda externa, 2) la constitución de un mercado cambiario regulado para la promoción de exportaciones e importaciones, y 3) el manteni-

miento y fortalecimiento del mercado bancario para sostener la divisa nacional. Además, en el marco del direccionamiento del gasto público se plegaron esfuerzos para la reforma del Estado con énfasis en: 1) la descentralización de los servicios sociales básicos y 2) políticas de privatización de instituciones públicas. Así las cosas, los efectos de la agenda de estabilización y reinserción económica entre 1980 y 1996 facilitaron la ampliación desigualdades sociales, especialmente en materia fiscal donde lo que hubo fue una contracción del gasto público social que pasó de 3,3% a 2,9%.³³

Ahora bien, la Agenda de los Acuerdos de Paz que refería al tema socioeconómico se basaba en varios compromisos muy puntuales relacionados con la asignación efectiva de recursos de los presupuestos públicos para programas en materia social. El Estado fue responsabilizado del cumplimiento de la mayoría de las metas. Es factible decir que el cumplimiento con respecto a los niveles del gasto público acordados fue tardío, en tanto se obtuvieron resultados tangibles hasta casi seis años después de la fecha límite.

De igual forma, si bien se ha logrado el cumplimiento literal de los Acuerdos, no se ha encontrado una solución al objetivo subyacente, es decir, una verdadera expansión de los servicios educativos, de salud y vivienda, así como recortes sustanciales en la desigualdad social y la pobreza. De esta forma, todavía se habla de un país notablemente desigual donde el quintil más rico es dueño de casi el 60% de la riqueza, y donde dos terceras partes de la población viven en condición de pobreza.

En Nicaragua, el esquema del pacto entre el FSLN y la UNO, así como otros posteriores, ha resultado en la implantación violenta o escalonada de las políticas reformistas neoliberales. Siguiendo una evaluación negativa de la situación económica del país, el gobierno de Violeta Chamorro, condujo en 1990 un Plan de Estabilización orientado a controlar la hiperinflación y rectificar los desequilibrios macroeconómicos mediante el control del gasto público —ofreciendo un escenario propicio para la privatización de múltiples instituciones públicas.³⁴

No obstante, la contracción violenta del gasto para la solución del problema inflacionario se hizo a un costo muy alto haciendo al país muy dependiente de ayudas internacionales, aumentando la deuda pública y causando desequilibrios en la exportación y la importación,

traducibles a su vez, en un aumento del desempleo y del subempleo y en golpes muy severos sobre el agro, particularmente alrededor de campesinos beneficiados por la reforma agraria.³⁵

Dada la ausencia de un plan real para promover el crecimiento económico, se recurrió a una estrategia de ajuste centrada en la atracción de inversión extranjera y a la privatización de ciertas entidades del sector público. No obstante lo anterior y aunque las condiciones vislumbraron la posibilidad de generar un verdadero crecimiento económico, la verdad es que éste no ha sido estable.

En estos términos, Nicaragua es, en la actualidad, un país marcadamente desigual. Un 46,1% de la población se cataloga como pobre, siendo un 14,9% en extremo, mientras tanto un 45% del ingreso nacional pertenece al 10% más rico de la población. Estas brechas se reflejan en el marco de la presencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI), particularmente en términos de la población que vive en hacinamiento (31,0%), con servicio de agua y alcantarillado deficiente (24,3%), baja educación (11,4%), alta dependencia económica (38,2%) o en viviendas inadecuadas (16,7%).³⁶

Las grandes tendencias estructurales de la economía de ambos países no son, en sí mismos focos de conflictividad violenta. Sin embargo, sí son factores transversales de ésta. Así, un tema que se ha establecido fuertemente en la palestra y es hoy foco de conflictividad social, no sólo en estos países, sino que en el Istmo como un todo, es el tema de los *bienes comunes*. Éstos pueden entenderse como todos aquellos recursos o bienes naturales y humanos que son de uso y propiedad común, o del que resulta difícil establecer con claridad derechos particulares, dada la existencia tan grande de beneficiarios potenciales de los mismos.³⁷ Así las cosas, engloban no sólo el acceso a recursos naturales de los que depende la vida humana, como el agua, sino que también, otros como la tierra —en el caso de las economías todavía en parte agroexportadoras de la región, o incluso las mismas empresas del Estado— sujetas hoy a procesos graduales de privatización.

En Centroamérica, el tema agrario es un buen ejemplo de esta situación, pues, en un sistema económico determinado, en parte, por la exportación de bienes agrícolas y la baja remuneración para los asalariados del campo, la única alternativa viable para un desarrollo

justo es el acceso equitativo a la tierra. Tanto en Guatemala como en Nicaragua existe una situación notablemente desigual de acceso a la tierra. Esta desigualdad resulta agudizada por la resistencia de las principales élites económicas de concretar una verdadera reforma que aborde el tema integralmente, es decir, no sólo en torno al acceso a la tierra propiamente dicho, sino que también con respecto al crédito productivo y los canales de comercialización.

En Guatemala, si bien hubo un apartado dedicado al tema agrario en los Acuerdos de Paz, la distribución de la tierra sigue siendo alarmantemente desigual, donde la medición más reciente del coeficiente de Gini sobre el acceso es de 0,84. Una razón del problema consiste en la lógica de las medidas utilizadas para su distribución y que fueron negociadas en los Acuerdos, dado que: 1) supone un respeto profundo a los derechos de propiedad; 2) realiza pocos avances en materia de conflictos catastrales, claramente elevados en el marco de un conflicto armado donde la desmovilización, la expropiación forzada y la removilización generan múltiples derechos sobre un mismo predio; y finalmente, 3) la utilización de un mecanismo consecuente con el mercado para la distribución de la tierra. Estos últimos generan círculos viciosos en los que se ofrecen a los campesinos préstamos con tasas favorables para compra o arrendamiento de terrenos. Pero, al no ofrecer mecanismos de acceso a crédito o garantías que impidan el embargo posterior, se termina rematando las propiedades entregadas.³⁸

En Nicaragua, no hubo siquiera un acuerdo sobre la materia, excepto en beneficio de excombatientes desmovilizados del EPS y la Contra. Incluso para éstos, no se han cubierto las condiciones negociadas al punto de que ha habido reclamos, muchos de ellos por grupos armados de ex miembros de la Contra, del Ejército o de alianzas de éstos, reclamando el cumplimiento de los Acuerdos. Este es un problema predominante en las Regiones Autónomas del Norte (RAAN) y del Sur (RAAS), donde ha habido gran cantidad de conflictos agrarios por expropiaciones de grupos de mizquitos como resultado de la expansión de la frontera agrícola. Particularmente, un conflicto latente corresponde a la amenaza de que la expansión intensiva del uso de la tierra en el departamento hondureño de Olancho, llegue a amenazar los derechos de propiedad de predios de campesinos nicaragüenses en la frontera con la Mosquitia.

Los conflictos agrarios en Guatemala son bastantes comunes. La Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) informa, que entre 1996 y 2007, se presentaron un total de 1.448 casos de conflicto agrario, de los cuales 993 se relacionan con la disputa de derechos, 32 con límites territoriales, 282 con ocupaciones o tomas ilegales de tierras y 141 con regularizaciones catastrales. Los casos ingresados entre 2004 y 2007 afectan a 50.252 familias.³⁹ En este marco es notable un peso significativo de la conflictividad en departamentos de la zona rural como es el caso de Quiché, donde en 2007 se presentó el foco más notable en el marco de múltiples desalojos forzados con apoyo de la efectivos de la Policía Nacional Civil.⁴⁰

En Guatemala, el conflicto agrario está ligado fuertemente a la naturaleza del conflicto étnico, mucho más arraigado y más significativo en la historia nacional que el nicaragüense. La forma en que esto se da se relaciona con las obligaciones, muchas veces incumplidas, de consultar sobre el uso de suelos a las poblaciones con alto contenido indígena en respeto de sus derechos y concepciones religiosas. Tanto en Guatemala como en Nicaragua, la expansión de la frontera agrícola o la inserción de actividades de explotación minera constituyen una amenaza a estos derechos y han devenido en la formación de un foco también creciente de conflictividad socio-ambiental como otro tipo de problemas ligados a los *bienes comunes*.

Tal como sucede en el caso del gasto social, el gasto en materia ambiental en Guatemala es considerablemente reducido, siendo el menor en términos comparativos de toda América Central.⁴¹ Así las cosas el país es notablemente propenso a conflictos ambientales como resultado del peso tan significativo de las actividades ligadas a la producción de materias primas (22,7% del PIB). Tres conflictos notables tuvieron un impacto notable en la agenda pública en 2008, dos estuvieron relacionados a empresas mineras y otro a la construcción de una represa hidroeléctrica.⁴² En los casos relacionados con minería en San Juan Sacatepéquez y en Izabal se debe notar la presencia de violencia social.

En general, los conflictos han afectado principalmente a poblaciones con un alto contenido indígena, las cuales reconocen que no se cumple con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual define como obligación la consultar a la comunidad previo

al establecimiento de formas de extracción de recursos naturales en suelos indígenas.⁴³

Desarme militar, seguridad y justicia

Un tercer foco de tensión importante en las sociedades post-conflicto está ligado al bajo nivel de desarrollo de la institucionalidad estatal y democrática sobre todo para garantizar un ambiente de seguridad. No se habla en este punto de la noción de seguridad nacional, que parte de la cooptación de los canales de representación política de la sociedad civil, en la que el sistema político se constituye de un poder tripartito en el que el Estado y los partidos políticos como sectores de la coalición hegemónica, y el Ejército, como instrumento de control coercitivo directo sobre la sociedad, se vinculan para garantizar la cooperación forzada de la población alrededor de un claro proyecto político.⁴⁴

Se trata más bien de una noción de seguridad humana, que busca que se mantengan niveles mínimos de riesgo social, entendido, éste, a su vez, de forma multidimensional. Si para la seguridad nacional lo importante es garantizar el mantenimiento del orden de derecho a favor de un grupo social específico que no puede ver interrumpidos sus intereses por las demandas reivindicativas de otro u otros; para la seguridad humana se trata de una garantía del bienestar y el desarrollo de la vida humana. De esta forma, abarca temas que van desde la seguridad democrática hasta la seguridad alimentaria en la medida que conllevan nociones de claros riesgos para derechos fundamentales de la sociedad. La seguridad ciudadana es un aspecto central de esta idea.

Tanto en Guatemala como en Nicaragua, los acuerdos de *segunda o tercera generación* tendieron a un proceso de desarme efectivo de las fuerzas armadas, pero así también de las fuerzas irregulares y de la desmilitarización de las esferas de la sociedad civil (por ejemplo: la disolución de las PAC en Guatemala). Asimismo, se dedicaron al establecimiento de una policía no vinculada al sector militar y del sometimiento del aparato castrense a la autoridad del gobierno civil. No obstante, las tendencias hacia la violencia social son disímiles en ambos países, así, mientras Guatemala mantiene tasas de criminalidad muy elevadas, en Nicaragua éstas no son tan marcadas. Así, el problema

de la conflictividad relacionada con la violencia criminal, aunque es un problema para el segundo país, no tiene las mismas dimensiones que en el primero.

De esta forma una parte, pero no todo el problema de violencia social en Guatemala tiene que ver con la naturaleza y características del desarme. Así, hubo por un lado, una efectiva eliminación de los contenidos militaristas dentro de la doctrina de seguridad nacional y hubo un impulso de una noción de seguridad democrática basado en la subordinación de las fuerzas militares al Estado. Pero por otro lado, hubo varias medidas en donde ha habido claros atrasos. Los avances más importantes han sido la constitución de una Policía Nacional Civil y la reducción del aparato y del gasto militar. Sin embargo, ha habido tendencias negativas. En la actualidad ha habido un rearme de la sociedad guatemalteca. Dada la escalada en los niveles de criminalidad, existe un contexto de inseguridad que hace que se justifiquen medidas como el gasto en armas o servicios de seguridad privada en hogares y comercios.

Similarmente, se desmovilizaron a miles de soldados pertenecientes a las fuerzas insurgentes, al Ejército y a las fuerzas paramilitares.⁴⁵ Pero, ha habido serios inconvenientes con respecto a la inserción de los excombatientes en el aparato productivo. De esta forma, algunos han recurrido a actividad ilegales (incluyendo narcotráfico y tráfico de personas) —donde la experiencia militar se convierte en un conocimiento valioso. En realidad, muchos de los problemas de conflictividad y criminalidad de Guatemala no son necesariamente el efecto de lo que no se ha cumplido de los Acuerdos de Paz, sino que resultan de la misma dinámica de la globalización. En la medida que el comercio de drogas o personas tenga asidero económico, y el mismo país presente enormes desigualdades sociales, existe un potencial mayor de reclutamiento de estas personas en la ilegalidad.

Ahora bien, una preocupación importante aunada al involucramiento de efectivos militares en actividades o redes de delincuencia, está ligada a la conformación de grupos extra-legales vinculados con el aparato político y de seguridad estatal formal. Esto en el sentido, de que llegan a constituir amenazas serias y directas a las garantías del sistema político nacional. Sobre este tema, existe consenso en que existen grupos para-estatales y extra-legales formados concretamente

de miembros de las fuerzas de seguridad y del aparato de inteligencia militar y civil, que, en su mayoría han abandonado o renunciado a sus comisiones anteriores y que se dedican a actividades ilegales haciendo uso de sus capacidades dentro del aparato estatal.⁴⁶ Estos datos han sido confirmados por la Misión Verificación de Naciones Unidas en Guatemala que señaló un aumento de muertes violentas ligados a estructuras ilegales y grupos clandestinos apoyados por el Estado, así como en términos de empresas de seguridad y ausencia de controles en la materia.⁴⁷

Este contexto ha justificado el establecimiento —a instancias del mismo Estado guatemalteco— de la Comisión contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), cuyo objetivo consiste en determinar la naturaleza, estructura, fuentes de financiamiento y modus operandi de grupos clandestinos. La situación de compenetración de éstos y figuras importantes del liderazgo político nacional ha dado cabida a contemplar a Guatemala bajo el concepto de ‘Estado cautivo’, como resultado del gran nivel de influencia que ejercen las estructuras ilegales paralelas (como el narcotráfico) en el funcionamiento tradicional de la política nacional y del impedimento que este ambiente supone para alcanzar soluciones al problema.

Aparte de la problemática violenta y su vinculación con los aspectos pendientes en materia de seguridad, es importante recalcar el peso que tiene el tema de la impunidad. PNUD⁴⁸ señala que las fuentes de la conflictividad violenta en la Guatemala post-conflicto son dos: por un lado, la exclusión social y, por otro, la falta de aplicación de la ley. El sistema judicial ha sido históricamente en Guatemala uno de los puntos de mayor preocupación antes y después de los Acuerdos de Paz. Dada su ineficiencia provocada o deliberada, éste se convirtió en un mecanismo que incluso llegó a permitir y tolerar la violencia social del conflicto armado.

En el marco de la sociedad post-conflicto, existen límites a la labor del Estado en materia de seguridad y justicia dada su debilitamiento en materia económica y fiscal.⁴⁹ Este incumplimiento que se traduce en un sistema judicial débil, que genera niveles crecientes de desconfianza, y en un aparato de policía causante de repetidas violaciones a los derechos humanos.⁵⁰ Además, la escasa capacidad de los poderes públicos para dar garantías del cumplimiento de la ley facilita la pre-

sencia de conductas ilícitas y formas de criminalidad organizada, las cuales incluso pueden trascender fronteras.⁵¹

Sobre este último tema, debe hacerse referencia, nuevamente, a las condiciones de la democratización guatemalteca. Como parte de la “transición pactada”, y en la medida que el Estado contrainsurgente fue cambiando, se restableció un sistema judicial y el Estado de derecho. No obstante, hubo un esfuerzo muy reducido en ese momento para acabar con la impunidad y permisibilidad del sistema. Los Acuerdos de Paz, dieron cabida a reformas más importantes, pero, éstos mismos, también fueron —dadas las condiciones— permisivos. Un ejemplo de esto es que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, no fuera empoderada para investigar o tomar acciones judiciales en contra de responsable de violaciones a los derechos humanos.

Aparte de esto existe una preocupación creciente que se relaciona con esfuerzos de re-militarización de la seguridad pública ante la situación de inseguridad que se vive. Dado que la PNC es claramente inefectiva para resolver el problema de la criminalidad, recientemente se han venido tomando medidas como el establecimiento de brigadas de seguridad ciudadana (en departamentos donde el combate de las drogas adquiere nueva trascendencia), y el aumento de operaciones conjuntas entre el Ejército y la Policía, que solidifican este argumento.⁵²

Por otro lado, en el marco de una percepción de inseguridad generalizada, pero más importante del creciente nivel y percepción social de impunidad, existe una tendencia hacia la reacción violenta de la población para hacer frente a la criminalidad. Así, en Guatemala, una expresión social de esta dinámica se refleja en el fenómeno de los linchamientos. Para el período 2004-2005 se registraron 57 linchamientos, revelando una presencia continuada, aunque atenuada de esta actividad. Entre 1996 y 2001, sin embargo, se promediaron 70 casos anuales.⁵³

Conclusiones: un balance sobre la conflictividad actual en Guatemala y Nicaragua

Existen varias diferencias y similitudes en la conflictividad social actual de Guatemala y Nicaragua. Tal vez la principal similitud sea el hecho

de que el tema social y sobre todo el de acceso a los *bienes comunes* sea un factor claro de conflictividad y sino, como mínimo, transversal a ésta. De esta forma la gradual descomposición de la estabilidad macroeconómica dada la crisis económica mundial y los efectos esperados en la esfera socioeconómica servirán casi como combustible para la situación de conflictividad que se vive actualmente.

Para dar un ejemplo, Centroamérica ha garantizado su estabilidad económica a partir de la entrada de divisas como resultado de remesas de ciudadanos en el exterior. Asimismo, la migración ha sido, socio-políticamente, una válvula de escape de las presiones que se viven internamente. En vista de una desaceleración económica que afecta sobre todo a los sectores en que se encuentran empleados la mayor parte de los migrantes centroamericanos, es factible un retorno masivo de éstos. Las consecuencias políticas y económicas de esta situación pueden terminar alimentando el de por sí tenso y conflictivo entorno de estas naciones.

Éstas formas de conflictividad se unen a otras más tradicionales pero que no han llegado nunca a ser resueltas. El tema agrario todavía es causal de múltiples conflictos sociales y ahora le acompaña el tema socio-ambiental. En sociedades en que la producción de rentas depende principalmente de la extracción de materias primas, la tendencia es de una apropiación desigual de dichos recursos. El tema de la extracción de recursos mineros o forestales y del consecuente impacto ambiental es muy actual en ambos países, aunque revela tendencias más violentas en Guatemala.

Otro punto de conflictividad que es transversal está ligado a la representatividad del sistema político. Así, la presencia de democracias insuficientes compone un marco para la evolución de conflictos como resultado de su exclusión social de la toma de decisiones nacionales. Esto se revela, en Guatemala, en la incapacidad de que la sociedad civil logre implementar medidas acordadas en el marco de los Acuerdos; y en Nicaragua, en su imposibilidad de penetrar el pacto interreligioso. En este país en particular, debe recalcar el peso que tuvieron los disturbios sociales de diciembre pasado, como resultado de acusaciones de fraude a expensas de una tercera fuerza política aparte de los dos partidos políticos predominantes.

Cada país en particular tiende a contemplar focos de conflictividad precisos y diferenciados. En Nicaragua, por el momento se pueden caracterizar dos muy marcados. Por un lado, se puede hablar de la tendencia autonómica de las regiones del Caribe. Dado el abandono y la poca presencia del Estado nicaragüense, las zonas caribeñas del país se convierten en un punto latente de lucha. Recientemente, el conflicto está marcado por el Convenio de Gobernabilidad entre el partido Misquito Yatama y el FSLN. Dicho entendimiento entre el Frente y la agrupación política más organizada en la región Caribe, se ha manifestado en un manejo de poder político bastante vertical, donde se observa una estrategia por parte de los miskitos de control territorial y por la búsqueda de una hegemonía política e identitaria, donde Yatama intenta presentarse como el representante de todos los distintos grupos étnicos presentes en el Caribe nicaragüense; pretensión que no es bien vista por la mayoría de los demás grupos. Agregado a lo anterior, la región continúa siendo un espacio para la expresión de luchas agrarias y ambientales, así como a violencia social relacionada al narcotráfico.

Por otro lado, ha habido una clara repolitización de las fuerzas armadas, así como un marcado proceso de polarización política del cual han resultado afectados varios grupos de la sociedad civil. En el marco del pacto interelitario, es clara la tendencia del gobierno actual de plantear una estrategia de confrontación con organizaciones sociales no alineadas con el FSLN, al tiempo que se retorna a un intento de vinculación política del FSLN con el Ejército de Nicaragua, siguiendo la lógica del pacto. Esto constituye un cierre aún mayor de los canales de representación democráticos y anuncia una tendencia amenazante hacia la militarización de la política.

En el caso de Guatemala, los focos de conflictividad actual están vinculados primordialmente a la situación de elevación de la violencia social generalizada y con alto contenido de criminalidad, pero especialmente con una participación notable de formas de crimen organizado ligadas al sicariato, narcotráfico, secuestros, maras y tráfico de personas. Aunque existe una concentración geográfica de la misma, la situación es nacional por lo que se señalan varias condiciones que preocupan.

Primero, se tiende hacia una atomización de la conflictividad, así, a diferencia de la violencia durante el conflicto armado, basada en la lógica

de la guerra convencional en donde dos bandos claramente definidos realizaban la mayoría de las operaciones militares, en la actualidad la expresión violenta de los conflictos se caracteriza por su atomización en múltiples disputas distribuidas a lo largo del país.

Segundo, ésta violencia social transcurre por canales claramente despolitizados, de forma que, a diferencia de la violencia armada previa, en que ambos bandos esbozaban políticamente proyectos nacionales, una parte importante de la actual, se encuentra notablemente despolitizada. Aparte de ciertos focos de conflictividad ligada primordialmente al tema agrario, el reconocimiento efectivo de los derechos humanos y el medioambiente, la violencia social en Guatemala responde a razones que no esbozan un claro norte ideológico (crimen organizado, narcotráfico, descontento social, pandillas juveniles, etc.).

Finalmente, este grado de atomización y despolitización de la violencia supone inevitablemente un factor difícil de obviar por el Estado guatemalteco, y es que, a diferencia de aquella conflictividad política previa donde es posible la utilización de medios negociados para su canalización, la que se observa en Guatemala pareciera no seguir esa lógica, cosa que puede conllevar a una crisis signada en la inseguridad y a un recrudecimiento de las medidas para neutralizarla por vías coactivas.

NOTAS

1. Bulmer-Thomas, Victor (1987). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José: Banco Centroamericano de Integración Económica; ver también Hidalgo, Antonio Luis (2005). *El desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador*. Ponencia presentada a la XVII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Caracas: SELA.
2. Torres Rivas, Edelberto (1989). *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; ver también Torres Rivas, Edelberto (1989). *Crisis del poder en Centroamérica*. San José: EDUCA.

3. Jonas, Sussane. "Democratization through Peace: the difficult case of Guatemala", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 42: 4. Miami: University of Miami.
4. Un factor distinguible de la historia nicaragüense ha sido y es el peso de la influencia de Estados Unidos en sus asuntos internos. Debido a su posición estratégica en el Istmo y a su geografía particular, Nicaragua se caracterizó, junto con Panamá, por ser uno de los posibles sitios factibles para la construcción de un canal transistmico que uniría el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Aunque esta obra fue finalmente construida en Panamá, lo cierto es que era de esperarse que EUA usara su poder geopolítico para impedir que otras potencias aprovecharan la posición estratégica de Nicaragua para construir una ruta alterna; para más información ver Sandner, Gerhardt. (1988). *Centroamérica y el Caribe Occidental. Coyunturas, crisis y conflictos (1503-1984)*. San Andrés: Universidad Nacional de Colombia.
5. Stirton Weaver, Frederick. (1994). *Inside the volcano: the history and political economy of Central America*. Boulder: Westview Press.
6. De acuerdo a datos de CIDA/CASI para 1950 (citados por Torres Rivas. *Ibid*), un 2,1% de las fincas en Guatemala dominaban el 71,4% del territorio parcelario, además, la diferencia de ingreso promedio en dólares de un terrateniente grande era cerca de 200 veces mayor que el de un campesino parcelario.
7. Robinson, William (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change and globalization*. Ver también: Jonas, Sussane. (1991). *The Battle for Guatemala: rebels, death squads, and U.S. power*. Boulder.
8. Robinson, William (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change and globalization*. Nueva York: Verso 2003; ver también Torres Rivas, Edelberto (1989). *Crisis del poder en Centroamérica*. San José: EDUCA.
9. Dada la crisis intraelitaria, el Ejército obtuvo un mayor control sobre el Estado, y, en medio de un aumento en la intensidad del conflicto armado, planteó una estrategia contrainsurgente más violenta, incluyendo acciones contra la guerrilla, pero, a la vez, contra su base política poblacional, realizando masacres sistemáticas, procesos de alistamiento forzoso y la conformación de fuerzas paramilitares en la zona rural. Para dar un ejemplo, el programa de contrainsurgencia

de Ríos-Montt (1982-1983) causó la muerte y/o desaparición de más de 150.000 civiles, el desplazamiento forzoso de más de un millón de refugiados interna y externamente, 200.000 personas en exilio y 440 pueblos destruidos completamente; ver también Jonas, Susanne (1991). *La batalla por Guatemala: rebeldes, escuadrones de la muerte y poder estadounidense*. Caracas: FLACSO.

10. Vela, M. (2002). “El sistema de seguridad en Guatemala: un debate de la postguerra”, en Arévalo, B. *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
11. Stirton Weaver, Frederick (1994). *Inside the volcano: the history and political economy of Central America*. Boulder: Westview Press.
12. Esta segunda generación implicó diez actividades para el establecimiento de la paz: Reconciliación Nacional (diálogo, amnistía y reconciliación nacional); Cese de hostilidades; Democratización (libertad de prensa, pluralismo político y partidista, derogación de situaciones como estado de emergencia o excepción); Elecciones Libres; Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; No uso del territorio para agredir a otros Estados; Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; Refugiados y desplazados; Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; Verificación y Seguimiento Internacional (Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, Respaldo y Facilidades a los Mecanismos de Reconciliación y de Verificación y Seguimiento); Calendario de ejecución y compromisos.
13. Por ejemplo, en Guatemala, a pesar de lo establecido en los Acuerdos de la primera y segunda generación, no fue posible continuar con las conversaciones de paz. No sería sino hasta en marzo, del año de 1990, mediante el Acuerdo de Oslo, donde las partes (Gobierno y URNG) se comprometieron seriamente a iniciar un proceso que culminaría con la firma de la paz.
14. Durante el período comprendido entre el año de 1986 y el año 1995, la agenda regional de la Cumbre de Presidentes estuvo concentrada en la transición política nicaragüense. Destacan en este lapso, la Declaración de Costa del Sol, El Salvador; la Declaración de Tela, Honduras; la Declaración de San Isidro de Coronado, Costa Rica; y la Declaración de Montelimar, Nicaragua (Para un detalle de esta cronología de compromisos, ver las matrices 1 y 2, de cada país al final del documento).

15. Cajina, R. (1996). *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*. Managua: CRIES.
16. La información relacionada sobre el fundamento teórico que integra la percepción esbozada en el estudio sobre el modelo de desarrollo actual en la región fue obtenida en gran medida de Segovia, 2005, recomendamos hacer énfasis en dicho estudio para mayor información al respecto.
17. Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en Centroamérica: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. San José: Fundación Friederich Ebert; ver también Hidalgo, A. (2003). *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense 1980-2002*. San José: Editorial UCR y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva y Hidalgo, Antonio Luis (2005). *El desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador*. Ponencia presentada a la XVII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Caracas: SELA.
18. Segovia, A. (2005). *Ibid.*; Hidalgo, A. (2003). *Ibid.*
19. Segovia, A. (2005). *Ibid.*; Hidalgo, A. (2003). *Ibid.*
20. Se incluyen algunas características pero se descartan otras, esto porque no son importantes para el análisis realizado.
21. Segovia, A. (2005). *Ibid.*; Hidalgo, A. (2003). *Ibid.*
22. Robinson, W. (2003). *Op.cit.*
23. Yagenova, S. et al. (2006). *Partidos políticos y organizaciones sociales: relaciones y percepciones mutuas*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
24. Robinson, W. (2003). *Op.cit.*
25. Yagenova et al. (2006). *Op.cit.*
26. Mack, L. & Erazo, P. (2006). *El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
27. Robinson, (2003). *Op.cit.*; Cajina, R. 1996. *Op.cit.*
28. Yagenova et al. (2006). *Op.cit.*; conversación personal con Saríah Acevedo (2008). DEMUCA, Clara Arenas (2008). AVANCSO; Marcel Arévalo. FLACSO.

29. PBI. 2007. *The State compliance with the Peace Accord on strengthening civilian power and the role of the armed forces in a democratic society*. Guatemala: Peace Brigades International; también Aragón, J. 1999. *Los próximos escenarios para la implementación de los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Buenos Aires: CLACSO y conversación personal con Saríah Acevedo. 2008. DEMUCA, Clara Arenas. 2008 AVANCSO; Marcel Arévalo. FLACSO.
30. Aguilar, Carlos (1999). *Los procesos de democratización bajo esquema neoliberal, el caso de Nicaragua*. Buenos Aires, CLACSO; Rovira, Jorge (2001). “Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales.
31. Ruíz, S. & Blázquez, B. *Nicaragua en la encrucijada: el liderazgo de Daniel Ortega y su influencia en el sistema político nicaragüense*. Barcelona: ICPS.
32. Segovia, A. (2006). “Reformas económicas para la paz”, en PROPAZ Y MINUGUA. *Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes*. Ponencia presentada durante Congreso Internacional de MINUGUA. Guatemala: Fundación Propaz y Misión de Naciones Unidas para Guatemala; también Wielandt, G. (2005). *Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
33. IDIES (1997). *Los impactos de la política económica sobre la pobreza en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar.
34. Aguilar, Carlos (1999). *Op.cit.*
35. Martí, S. (1997). *Nicaragua 1990-1996 ¿Hacia qué tipo de democracia?* Barcelona: ICPS; también Vargas, O. 1995. *Entre el laberinto y la esperanza (Nicaragua 1990-1994)*. Managua: Ediciones Nicarao.
36. PNUD (2007). *Valoración común de país*. Managua: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; ver también PNUD (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
37. Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: illustrating the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

38. CIIDH (2005). *Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala 2005*. Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos, Derechos Humanos, Económicos y Sociales de Guatemala y Coordinación de ONG y Cooperativas; ver también SEPAZ (2006). *Informe situación actual del cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2004-2006*. Guatemala: Secretaría de la Paz.
39. PDH (2008). *Informe anual circunstanciado 2007: situación de los derechos humanos en Guatemala*. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.
40. PDH (2008). *Informe anual circunstanciado 2007: situación de los derechos humanos en Guatemala*. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos. También conversación personal con José Roberto Morales. CALDH.
41. Matul, D., Ramírez A. & Dinarte, R. (2008). *Análisis de capacidades institucionales en materia de ambiente frente a los compromisos adquiridos con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Aporte realizado al Tercer Informe Estado de la Región. San José: Programa Estado de la Nación.
42. PDH (2008). *Op.cit.*
43. *Ibid.*
44. Wiedlandt, G. (2005). *Op.cit.*
45. Entre 1996 y 1997 se realizó el desarme definitivo de la URNG y su conversión en un partido político para la participación dentro del Congreso de Guatemala. Actualmente cuenta con 3 diputados de 158 escaños dentro del Congreso por lo que su participación es considerablemente limitada. Sin embargo, en parte se señalan que las dificultades propias del sistema de partidos y de acceso a los medios de comunicación son razones de este desempeño.
46. WOLA (2007). *The captive State: organized crime and human rights in Latin America*. Washington D.C.: Washington Office on Latin America.
47. ASIES (2001). *Informe comparativo de la situación de los derechos humanos en Guatemala durante el año 2001*. Guatemala: Asociación de Investigación de Estudios Sociales.
48. PNUD (2006). *El costo económico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

49. Wiedlandt, G. (2005). *Op.cit.*
50. En 2001, de acuerdo a MINUGUA se reconocieron 1.193 violaciones al debido proceso de las cuales un 55% se trataron de incumplimientos del Estado con su deber y un 15% por obstaculización de la justicia por parte de oficiales de la PNC. Para 2007, la PDH informó de la recepción de casi 400 denuncias contra oficiales del Estado encargados de la seguridad, de las cuales, un 92% estuvieron dirigidas miembros de la PNC.
51. ACNUDH (2006). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*. Guatemala: Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos
52. PBI (2007). *Op.cit.*
53. PDH (2006). *Informe Estadístico de Linchamientos 2004-2005*. Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos.

RESUMEN

El Proceso de Paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua

A más de dos décadas del inicio de los procesos de paz, Centroamérica continúa siendo una región claramente conflictiva. El objetivo de este artículo es identificar estos nuevos (y no tan nuevos) focos de conflictividad y su potencial como amenazas a la construcción y el mantenimiento de la paz en el actual período de post-conflicto. Con este fin, se pretende hacer una breve referencia a las causas centrales que originaron los enfrentamientos armados.

Luego hacer referencia a las soluciones planteadas en el marco de los Procesos de Paz. Finalmente diagnosticar las agendas pendientes dentro de los acuerdos alcanzados, y la forma en que éstas se convierten en portillos que dan cabida a nuevas formas de conflictividad social.

ABSTRACT

The Peace Process in Central America. Pending Agenda and New Foci of Conflict. The Guatemalan and Nicaraguan Cases

More than two decades after the commencement of the peace processes, Central America remains a notoriously conflict-ridden region. The purpose of this article is to identify these new (and not so new) foci of conflict and their potential threat to peacebuilding and peacekeeping in the current post-conflict period. To such effect, the authors discuss briefly the main causes that gave rise to armed conflicts and then mention the solutions proposed within the framework of the Peace Processes.

Finally, the article assesses the pending issues arising out of the existing agreements, and analyses how these become cracks that give way to new forms of social conflict.

SUMMARIO

O Processo de Paz na América Central. Agendas pendentes e novos focos de conflitividade. Os casos da Guatemala e da Nicarágua

Há mais de duas décadas do início dos Processos de Paz, a América Central continua sendo uma região nitidamente conflituosa. O objetivo deste artigo é identificar os novos (e não tão novos) focos de conflitividade e seu potencial como ameaças à construção e manutenção da paz no atual período de pós-conflito. Com este fim, pretende-se fazer uma breve referência às causas centrais dos enfrentamentos armados. Em seguida, abordar as propostas de soluções feitas no marco dos Processos de Paz.

Finalmente, diagnosticar as agendas pendentes dentro dos acordos alcançados e, ainda, como estas se tornam elementos que abrem caminho para novas formas de conflitividade social.

***Drogas en América Latina.
Después de la guerra perdida***

COYUNTURA: Abraham E. Lowenthal. Obama y América Latina. Raúl Leis. Panamá: caja negra electoral. Aportes. **Máximo Quitral Rojas.** La integración económica latinoamericana.

APORTES. Máximo Quitral Rojas. La integración económica latinoamericana.

TEMA CENTRAL. Francisco E. Thoumi. La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. **Luiz Eduardo Soares.** Un diálogo imaginario sobre un cambio de la política de drogas en Brasil. **Ibán de Remetería.** La guerra de las drogas. **Tom Blickman / Martin Jelsma.** Políticas alternativas en Europa y Estados Unidos. **Anthony Richard Henman.** Efectos reales y alternativas a la prohibición. **Lucía Dammert.** Drogas e inseguridad en América Latina. **Marcelo Fabián Sain.** El fracaso del control a las drogas ilegales en Argentina. **Omar Rincón.** Narco.estética y narco.cultura en Narco.lombia.

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

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

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

223

Agricultura en América Latina



¿Foros a la carta o difusión de políticas?

Algunas líneas teóricas sobre la resolución
de disputas territoriales en América
Latina a través de procedimientos
judiciales y arbitraje internacional

Arturo C. Sotomayor Velázquez

En los últimos años un número considerable de países latinoamericanos han acudido a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para dirimir disputas territoriales y marítimas. De hecho, desde 1986 la Corte ha asumido bajo su jurisdicción casi todas las disputas territoriales y marítimas existentes en América Central, con excepción del diferendo Guatemala-Honduras. De tal forma, El Salvador y Honduras han recurrido a la Corte en dos instancias para delinear su frontera marítima por el mar Caribe.¹ Costa Rica y Nicaragua acudieron a ese mismo órgano para dirimir su disputa por los derechos de navegación del Río San Juan.² Mientras que Nicaragua sometió su caso a la Corte para resolver la disputa con Colombia por la soberanía de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.³ Asimismo, en América del Sur, Perú inició procedimientos legales para resolver ante la CIJ su querrela marítima en el Pacífico con Chile.⁴ En tanto que Guatemala y Belice

preparan a sus respectivos equipos legales para llevar su *diferendo* territorial ante la Haya.

El hecho que diversos países latinoamericanos acudan al máximo órgano jurídico de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para resolver controversias territoriales y marítimas históricas plantea por los menos tres tipos de enigmas para los estudiosos de las relaciones internacionales y el derecho internacional público. Primero, ¿por qué ciertos países latinoamericanos hoy acuden a la Corte cuando por décadas ignoraron ese foro? Segundo, ¿por qué esos mismos países eluden, en general, utilizar los mecanismos regionales de solución de disputas y prefieren en cambio utilizar foros globales, como la CIJ? Tercero, ¿por qué la Corte y no otros foros y tribunales globales, como el Tribunal Internacional del Derecho del Mar de la ONU, en Hamburgo?

El acto de seleccionar foros o tribunales es una práctica común del derecho privado. Según la jerga jurídica, la búsqueda de un foro de conveniencia es conocido como *forum shopping*, se trata de una práctica surgida en Estados Unidos que consiste en la elección del foro o jurisdicción más favorable para el interesado. Esta misma acepción de *shopping* como búsqueda interesada o de conveniencia se da en otras colocaciones como *court shopping*. *Forum Shopping* o búsqueda de un foro de conveniencia asume la posibilidad de elección racional, según la cual existen diversos foros a la carta para dirimir disputas. De tal forma, los actores involucrados en disputas jurídicas tenderán a preferir aquellos foros que le son favorables, ya sea por su constitución y procedimientos, o porque les imponen menores costos jurídicos. Se trata pues de una estrategia legal con consecuencias jurídicas, tales como la yuxtaposición de jurisdicciones, tribunales y tratados; así como la posibilidad de que las partes lleven sus casos ante diferentes cortes simultáneamente, mejor conocido como litigación secuencial.⁵ La lógica del *forum shopping* se da frecuentemente en disputas financieras y comerciales; sin embargo, poco se sabe sobre la elección de foros jurídicos en disputas territoriales. A diferencia de los conflictos comerciales, adonde un país puede recurrir a foros bilaterales, regionales (tipo NAFTA) o globales (tipo Organización Mundial del Comercio); los conflictos territoriales involucran más que ganancias o pérdidas monetarias. Las disputas sobre soberanía territorial y marítima pueden provocar conflictos militarizados e incluso escalar en guerras,

pues tocan temas sensibles que definen incluso identidades nacionales.⁶ Por tanto, los países que desean dirimir disputas territoriales y marítimas deben, en teoría, elegir estratégicamente el foro de solución de controversias para evitar incitar innecesariamente los sentimientos nacionalistas sobre los cuales descansan esos diferendos de territorio.

Según el modelo de búsqueda de foros de conveniencia los estados tienen en su haber un menú de opciones que incluyen la solución bilateral a través de tratados, la intermediación de terceros países a través de buenos oficios y mediación, la intermediación regional vía foros regionales y globales, así como el arbitraje y la solución jurídica de controversias a través de cortes y tribunales internacionales. Los primeros tres métodos de solución de controversias involucran métodos diplomáticos formales o informales. El último medio, sin embargo, requiere que los estados acudan a procedimientos legalmente vinculantes bajo el derecho internacional público y dentro de la jurisdicción de mecanismos formales, los cuales incluyen tribunales y cortes, como la CIJ.

En este ensayo se evalúan cuatro hipótesis teóricas sobre la elección de foros para la solución de disputas territoriales en América Latina. Dichas hipótesis incluyen la elección racional, los sistemas legales codificados, la legitimidad internacional del foro y la difusión de políticas. En el desarrollo de este ensayo se demuestra que las tres primeras hipótesis resultan insuficientes para explicar los enigmas planteados por las estrategias legales de los países de América Latina que han acudido a la CIJ. En su lugar, se argumenta que la elección de foro está influida por la difusión y emulación de políticas entre países con proximidad geográfica, lo cual contradice la noción de que la selección de foro corresponde a un diseño racional y estratégicamente calculado por los disputantes.

El estudio sobre la búsqueda de foros basado en el testeo de explicaciones teóricas ofrece varias ventajas. Primero, esta investigación echa luz sobre el fenómeno conocido comúnmente como la “legalización de la política internacional”, la cual incluye la explosión de tratados legales y el uso de foros judiciales en materia internacional.⁷ Segundo, este estudio explora la relación entre foros globales y regionales al analizar su compatibilidad y disponibilidad. Es decir, si la disponibilidad de foros globales incrementa o disminuye el uso de foros regionales. Finalmente, si bien existe una

abundante literatura legal sobre búsqueda de foros de conveniencia, poco se conoce sobre las motivaciones políticas de los disputantes. De tal forma, este artículo provee los argumentos políticos que explican el uso y la selección de ciertos foros globales sobre otros organismos regionales e internacionales. La delegación de autoridad jurídica a un tribunal internacional no es meramente un acto jurídico, es también una acción política con repercusiones para los estados y las organizaciones internacionales. Como sostiene el teórico Robert Keohane, "... las formas legales no determinan necesariamente los procesos políticos. Es la interacción entre lo legal y lo político, no la acción de uno sobre otro, lo que genera decisiones y determina su efectividad."⁸ Por lo tanto, este ensayo ofrece una explicación política sobre la elección de foros de solución de disputas territoriales en la región latinoamericana.

Los hallazgos de esta investigación están basados en fuentes primarias y secundarias, así como en entrevistas confidenciales realizadas a diplomáticos y funcionarios de organismos internacionales en el 2008 en la Ciudad de México, Nueva York y Washington, D.C. El ensayo está dividido en dos partes. La primera sección somete a prueba y discute críticamente tres explicaciones teóricas sobre la selección de foros. La segunda sección explica cómo la difusión y proximidad geográfica influyen en la selección de foros de disputas.

Búsqueda de foros de conveniencia: Tres hipótesis alternas

La ciencia política y los estudios jurídicos proveen diferentes explicaciones teóricas para entender por qué los estados prefieren ciertos foros sobre otros. Existen al menos tres enfoques teóricos sobre este fenómeno, incluyendo las explicaciones racionales sobre el diseño institucional, los argumentos sobre tradiciones y sistemas legales internos, así como los análisis constructivistas sobre legitimidad internacional.

El diseño racional de instituciones

El diseño racional de instituciones es el proyecto de investigación más reciente basado firmemente en la elección racional que busca explicar la variedad de diseños y tipos de organizaciones internacionales. En

su intento por explicar por qué diversas instituciones internacionales están organizadas en tan diferentes y radicales formas, los seguidores de este enfoque argumentan que los estados ponen especial atención al diseño institucional. Desde este enfoque, los países discriminan racionalmente entre diversas organizaciones basados en las características institucionales que éstas poseen, incluyendo su membresía, enfoque, centralización, control y flexibilidad. De cierta forma, la búsqueda de foros de conveniencia es el producto de un mecanismo de mercado, donde diferentes formas de solución de controversias son ofrecidos, en tanto que los disputantes seleccionan el foro basados en su diseño, atributos y debilidades institucionales. Dos dimensiones institucionales dominan la literatura sobre el diseño y el menú de foros: flexibilidad y centralización.⁹

Por ejemplo, para Marc L. Busch, cuyo estudio está basado en la búsqueda de foros de solución de disputas comerciales, la elección final está determinada por la capacidad del foro para establecer precedentes regionales o multilaterales. Así pues, el foro preferido es aquel que facilita futuras litigaciones e incita la solución *ex ante* de disputas con relación a otros miembros de la misma organización.¹⁰ Siguiendo esta línea de argumentación, Beth Simmons sostiene que la solución de disputas territoriales sirve como precedente para resolver otras diferencias, incluyendo la búsqueda de mejora del intercambio comercial. Así pues, consideraciones sobre inversiones o comercio fronterizo constituyen una razón dirimente a la hora de seleccionar un foro para resolver una disputa territorial. La adopción de un foro, como la CIJ, deja un precedente legal poderoso para dirimir otras disputas similares con otros países y sirve también de guía para resolver otros conflictos entre disputantes.¹¹

Por el contrario, para autores como Walter Mattli, los atributos institucionales como la flexibilidad y la centralización explican mejor la selección del foro. En su estudio sobre solución de disputas entre firmas privadas, Mattli encuentra que la flexibilidad institucional a menudo determina el tipo de arbitraje. Aquellos foros que ofrecen flexibilidad en sus procedimientos son preferidos sobre aquellos que son inflexibles en sus reglas. La flexibilidad institucional incluye atributos tales como la libertad del disputante para determinar el número de árbitros, el nombramiento de jueces, el lugar de arbitraje o los poderes

del tribunal. Asimismo, la capacidad para centralizar la información suele ser favorecida sobre otras cualidades y atributos institucionales. Los foros regionales usualmente centralizan más la información que los globales en virtud de que su organización está basada en la centralización de destrezas, conocimientos técnicos y experticia regional; a diferencia de los foros globales, cuyo conocimiento es más difuso y descentralizado.¹²

Si bien las explicaciones basadas en el diseño racional de instituciones echan luz para entender el proceso de selección de foros, al enfocarse en los atributos institucionales que a su vez pueden ser medidos y comparados entre diferentes tipos de instituciones, su lógica explicativa resulta insuficiente para entender el enigma latinoamericano en materia de disputas territoriales. El uso de precedentes legales puede influir las disputas comerciales, pero difícilmente influye las disputas basadas en derecho internacional público. La CIJ no está basada en el principio del precedente legal (*stare decisis*), lo cual implica que su jurisdicción e incluso sus sentencias no están influidas por los casos anteriormente presentados. Ciertamente, la Corte suele ser consistente en sus resoluciones, pero la solución de una disputa territorial difícilmente determina la forma en que sus jueces habrán de solucionar otro diferendo territorial, por similar o parecido que éste sea con respecto a otros casos.¹³ De hecho, más de un estado disputante ha sido sorprendido por la sentencia final de la CIJ. De tal forma, la lógica del precedente legal difícilmente explica el foro de selección.

Por otro lado, la flexibilidad institucional es un atributo institucional de peso, pero no por las razones que articula la literatura racional. En su análisis sobre instituciones hemisféricas, Jorge Domínguez sostiene que las organizaciones regionales han sido flexibles al punto que se han vuelto ineficientes.¹⁴ Arie M. Kacowicz considera que los países latinoamericanos diseñaron instituciones con varias formas legales, solo para desecharlas por organizaciones menos legales; así pues América Latina ha sido formal y legalista en sus principios, pero informal y pragmática en su actuación.¹⁵

Lo interesante y a la vez irónico del caso latinoamericano es que a pesar de toda la flexibilidad institucional que ofrecen los mecanismos de solución de controversias regionales, éstos rara vez han sido utilizados para dirimir disputas de tipo territorial o marítima. Por

ejemplo, la OEA posee el Fondo de Paz, creado en 2000 por una iniciativa canadiense e impulsado por el Embajador Luigi Einaudi, entonces Secretario General interino de la Organización. Su misión consiste en suministrar recursos y asistencia para ayudar a los países a resolver de manera pacífica sus disputas territoriales, e incluye los gastos de litigio y el pago de despachos de abogados. Los medios que el Fondo de Paz posee para resolver disputas territoriales son sumamente flexibles e incluyen la mediación, el arbitraje, los buenos oficios y la observación internacional. No obstante, desde su creación, solo Belice y Guatemala han firmado un acuerdo marco de negociación y medidas de confianza mutua dentro del Fondo de Paz de la OEA para encontrar una resolución definitiva de su diferendo territorial. La OEA apoyó este proceso prestando no sólo asistencia técnica, sino recursos monetarios para financiar el litigio. A pesar de toda su flexibilidad, centralización e incluso incentivos monetarios, la OEA fue incapaz de resolver la disputa entre estos vecinos centroamericanos y hoy Guatemala y Belice están a punto de presentar sus casos ante el foro más inflexible y descentralizado de todos, la CIJ.

Si teóricamente la flexibilidad es el mecanismo institucional preferido, entonces prácticamente los estados deberían alejarse de la CIJ. De todas las opciones institucionales disponibles (bilaterales, regionales, globales o jurídicas), la Corte ofrece el mayor tipo de inflexibilidad. En La Haya, los disputantes pueden elegir un solo juez *ad hoc*; el resto está determinado por reglas que en su mayoría son inflexibles. Los disputantes deben acudir a La Haya a presentar sus casos, en tanto que el derecho internacional público es el único tipo de derecho aplicable. A esto se deben considerar los costos de litigio que incluyen la contratación de despachos de abogados litigantes en Nueva York o Washington, así como el ejército de consultores y asesores jurídicos que llevan el caso a nombre de los disputantes. Por otro lado, si la capacidad de centralizar la información es determinante en la selección del foro, entonces los estados deberían preferir los foros regionales, pues al ser locales poseen mayor conocimiento y experticia regional. No obstante, a pesar de la flexibilidad y la centralización de los foros regionales, éstos difícilmente son invocados por sus miembros para dirimir disputas territoriales; en tanto que foros inflexibles y descentralizados, como la CIJ, son comúnmente utilizados por los países de la región.

Los sistemas legales y su influencia en la elección de foros

Una segunda corriente teórica disponible está basada en la tradición legal y jurídica de los disputantes en cuestión. Tanto los académicos legales, como algunos politólogos encuentran que la base de toda elección se encuentra en las características internas de los propios actores involucrados en las disputas. Desde este enfoque, los estados usualmente prefieren aquellos foros internacionales que mejor reflejan sus instituciones internas. De acuerdo con Andrew Moravesik, un sistema legal interno constituye un cuerpo de preferencias sociales, intereses e ideas que eventualmente determina el tipo de comportamiento estatal frente a ciertas instituciones internacionales.¹⁶ De tal forma, aquellos países con sistemas codificados de raíz europea continental tenderán a preferir la jurisdicción de cortes internacionales, como la CIJ; pues estos organismos reflejan mejor sus propios sistemas legales. Esto se debe a que los sistemas legales civiles son más afines al derecho internacional público, sobre todo en el uso de *bona fides*; es decir, la buena fe como base de todo acuerdo regido por el derecho y que supone el cumplimiento de las obligaciones que asumen las partes mediante el acuerdo en cuestión. Por el hecho de estar en La Haya, la CIJ está expuesta a la tradición europea continental, la cual es predominante civil y no consuetudinaria. La similitud entre los sistemas civiles y el derecho internacional público hace que aquellos países con tradición de derecho romano y civil tengan una predilección natural hacia el uso de cortes y tribunales constituidos bajo el derecho internacional público. Según Emilia Powell y Sara Mitchell, los países con tradición jurídica civil aceptan principios legales similares a los de sus estructuras internas, los cuales facilitan la correlación de comportamientos y la adjudicación de disputas ante tribunales internacionales.¹⁷

A pesar de su aparente parsimonia, la corriente teórica basada en tradiciones legales enfrenta serios problemas empíricos, especialmente cuando es confrontada con la realidad latinoamericana. La mayoría de los países en el sistema internacional están regidos por sistemas legales civiles; no obstante, América Latina es la región más propensa a someter sus disputas territoriales a tribunales como la CIJ. Por ejemplo, en el 2008, la mitad de los casos sobre disputas territoriales y marítimas que examinó la Corte provenían de la región latinoamericana y no de la europea, pese a que la tradición civil proviene precisamente de Europa.¹⁸

Asimismo, si la tradición legal determina el tipo de foro, entonces se debería observar un número considerable de casos históricos latinoamericanos adjudicados a la Corte. No obstante, el uso de la CIJ como foro de resolución de disputas es relativamente reciente. Hasta antes de 1992 solo Honduras y El Salvador habían acudido a ese foro en la década de los sesenta, en tanto que ningún otro país latinoamericano había referido su disputa territorial ante dicho tribunal. Al contrario, en casos anteriores han existido arbitrajes ajenos a la región, con varios países europeos e incluso Estados Unidos fungiendo como árbitro y mediador.¹⁹

Aún más, la Corte en la Haya no es el único tribunal regido bajo el derecho internacional público, existen otros foros regionales y globales que están igualmente inspirados en el derecho internacional. Específicamente, los países centroamericanos, quienes más asiduamente han acudido a la jurisdicción de la CIJ en los últimos años, tienen la posibilidad de llevar sus disputas a un tribunal sub-regional, como la Corte Centroamericana de Justicia (CCAJ). Más que ningún otro tribunal internacional, la CCAJ es la que mejor refleja la tradición legal centroamericana, ya que está inspirada en el derecho civil, tiene su origen en un pasado común centroamericano y, de hecho, sus jueces son juristas que provienen de la región misma. No obstante, ningún país centroamericano ha sometido una disputa territorial ante dicho foro sub-regional; lo cual revela que el peso de la tradición jurídica es menos relevante de lo que la propia teoría sugiere.²⁰

El resto de los países latinoamericanos carece de un tribunal interamericano adonde llevar sus disputas, pero el menú de foros no se restringe a los regionales y la CIJ. Aquellos países con conflictos marítimos y de navegación fluvial, como Perú-Chile, Nicaragua-Honduras, Costa Rica-Nicaragua y Belice-Guatemala podrían acudir al Derecho del Mar, cuyo régimen está asentado en un documento universal, uno de los más importantes del derecho internacional público, la Convención de Montego Bay de 1982. Bajo este régimen los países tienen al menos cuatro medios disponibles para solucionar sus diferendos, incluyendo la invocación del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, con sede en Hamburgo, el establecimiento de un tribunal de arbitraje con base en el propio acuerdo de la Convención de Montego Bay, el establecimiento de un tribunal de arbitraje especial diseñado de acuerdo al

caso o la invocación de la CIJ. No obstante, hasta hoy, solo dos países caribeños, Guyana y Surinam, han acudido al régimen internacional del derecho del mar; esto a pesar de poseer tradiciones legales basadas en el derecho común o consuetudinario. El resto de los países que han utilizado arbitrajes internacionales se ha ido por el camino de la CIJ. La evidencia por tanto parece sugerir que en el mejor de los casos, la tradición legal de un país ofrece meramente una condición necesaria, pero no suficiente para explicar el fenómeno sobre la búsqueda de foros de conveniencia en América Latina.

La legitimidad internacional y la selección de foros

Finalmente, las tesis constructivistas ofrecen un tercer enfoque teórico cuyo eje reside en el peso de una variable intangible, como la legitimidad internacional. Desde esta perspectiva, los actores estatales se preocupan no solamente por maximizar sus ganancias materiales, sino por legitimar sus acciones. Los países, especialmente los más débiles, comparten preocupaciones sobre la legitimidad de las instituciones internacionales, en especial su autoridad y poder moral.²¹ Según autores como Ian Hurd, la legitimidad internacional es un atributo subjetivo entre un actor que percibe y una institución que es percibida por sus miembros. La legitimidad internacional emana pues de un complejo de símbolos, autoridad e historia institucional. De tal forma, ciertos foros internacionales son preferidos sobre otros organismos internacionales porque confieren y de ellos emana legitimidad colectiva en sus procedimientos y decisiones. Es decir, una organización internacional es percibida como legítima cuando sus acciones, pronunciamientos y resoluciones han sido reconocidos como aquellos que representan la perspectiva de la totalidad de la comunidad internacional.²²

El enfoque constructivista parece explicar parte del enigma latinoamericano. La Haya no es meramente la corte internacional con mayor autoridad legal, es también la que ofrece relativa neutralidad en su composición, así como una historia reciente de deliberaciones imparciales, lo que ofrece incentivos de peso para invocar su poder. Procedimentalmente, la CIJ puede ser un foro inflexible y rígido, pero la percepción de éste como una instancia técnica y objetiva de resolución jurídica de conflictos limítrofes, ajena de las influencias regionales lo hace especialmente atractivo. Su poder radica, precisamente, en que no

posee interés alguno en la región y puede analizar los casos con cierta distancia de los complejos regionales que afectan foros como la OEA. Por otro lado, al ser una autoridad jurídica cuya tradición no se desprende de ninguna de las tradiciones jurídicas latinoamericanas, permite desmilitarizar y despolitizar los conflictos territoriales, convirtiéndolos en asuntos legales, sujetos de argumentación jurídica exclusivamente entre abogados litigantes del derecho internacional público.

Asimismo, su legitimidad como foro internacional permite incrementar los costos por incumplimiento, en caso de que uno de los disputantes decida no acatar sus resoluciones. El incumplimiento de una sentencia de la CIJ tiene repercusiones en el prestigio y reputación de un Estado, pudiendo inclusive llegar al Consejo de Seguridad de la ONU, adonde pueden aplicarse sanciones y medidas de uso de fuerza. De ahí que la invocación de la Corte no corresponda meramente un acto legítimo, sino a una estrategia política dispuesta a llevar el caso hasta sus últimas consecuencias. Esto tiene a su vez implicaciones en el uso de foros regionales, pues los estados disputantes preferirán llevar sus querrelas a los foros con mayor autoridad legal y legítima y adonde los costos por incumplimiento sean mayores, lo cual en última instancia favorece a los foros y tribunales globales. ¿Por qué llevar el caso a un tribunal local, cuando el global ejerce mayor autoridad moral y sustantiva?²³

La legitimidad de un tribunal internacional permite igualmente señalar más claramente las intenciones de un estado dispuesto a solucionar su disputa limítrofe con un vecino disputante. Un país que apela a la jurisdicción de la CIJ literalmente se ata las manos al someter una parte de su reclamada soberanía a la decisión final de un órgano que le es ajeno, pero que posee autoridad reconocida. De tal forma, iniciar un procedimiento legal ante un foro internacional legítimo es en sí mismo un acto simbólico que señala intención y compromiso con la resolución del conflicto. Ningún estado iniciaría un procedimiento legal costoso en sí mismo y legalmente vinculante sin tener la voluntad de resolverlo. De tal forma, los estados disputantes tienen incentivos de peso para acudir a foros que son internacionalmente legítimos.

No obstante, la explicación constructivista no escapa del todo a una serie de enigmas presentes en los casos latinoamericanos sobre límites territoriales. La CIJ no posee monopolio exclusivo sobre la legitimidad internacional, otros foros y actores globales poseen poder y autoridad

moral de peso. Por ejemplo, entre 1979 y 1984 Argentina y Chile se sometieron a la mediación internacional del Papa en la disputa bilateral por el Canal del Beagle, luego de que la Junta militar argentina rechazara unilateralmente el Laudo Arbitral de la corona británica de 1977. Paradójicamente, una de las decisiones que llevaron a la Argentina a respetar la mediación papal, a pesar de que ésta favoreció a Chile, fue precisamente el peso moral y la legitimidad internacional que el gobierno argentino (tanto militar y luego civil) confirió a la autoridad de Juan Pablo II.²⁴ Curiosamente, Guatemala y Belice consideraron al Vaticano como alternativa luego de la fracasada mediación del Fondo de Paz de la OEA, pero en última instancia parecen haber preferido el camino hacia la CIJ por encima del Santo Padre. ¿Por qué la Corte y no la Santa Sede o el Tribunal de Hamburgo, los cuales gozan de reconocimiento y legitimidad internacional? La explicación constructivista solo resuelve una parte del enigma, la preferencia por foros legítimos, aunque no esclarece por qué ciertos foros legítimos son elegidos por encima de otros que poseen igual peso, poder y autoridad moral.

Difusión de políticas y los efectos regionales

La evidencia de los casos latinoamericanos que han presentado sus querellas ante la jurisdicción de la CIJ indica la presencia de difusión de políticas entre países vecinos. La difusión internacional involucra la adopción de políticas similares en distintos ambientes nacionales, lo cual produce semejanzas entre la diversidad de estados. La difusión de políticas es un fenómeno estudiado, sobre todo, por los analistas de políticas públicas y económicas. Según esta literatura, los patrones de difusión de políticas evidencian tres características principales, las cuales incluyen una onda de difusión, una concentración regional y la explosión o disgregación de elementos comunes entre una diversidad de países.²⁵

Por ejemplo, durante la década de los ochenta Chile fue el país pionero en abrir su mercado interno al libre comercio e introducir un sistema de ahorro para el retiro. Esta política fue posteriormente adoptada en países vecinos, incluyendo la Argentina y México, en la década de los noventa. El modelo chileno pronto fue exportado allende de la región y fue adoptado por países diversos y diferentes en Europa del Este y

Asia. La difusión de políticas públicas sobre apertura comercial y sistemas de ahorro por tanto inició en Chile, se esparció regionalmente en América Latina cual se fuera una ola y se disgregó internacionalmente en el resto de países en desarrollo.

De cierta forma, se puede afirmar que la preferencia latinoamericana por la CIJ en materia de resolución de disputas territoriales y marítimas tiene un patrón similar a la difusión de políticas. Primero, el mapeo de los casos sometidos ante la Corte parece, en efecto, mostrar una evolución similar al de una onda u ola. Originalmente, el tribunal en La Haya tuvo muy pocos seguidores. De hecho, El Salvador y Honduras fueron los pioneros de esta ruta cuando en 1986 sometieron a la Corte su caso por el cual habían peleado una guerra en la década de los sesenta —la ya harto conocida guerra del fútbol— y sobre el cual ya habían intentado dirimir, infructuosamente, a través de un arbitraje internacional de La Haya en 1960.²⁶ En 1989, Nicaragua se adhiere a esta estrategia al introducir una petición de intervención en el caso por la disputa del Golfo de Fonseca, sobre el cual existía una disputa histórica entre los tres países centroamericanos. Para la década de los noventa, un número adicional de seguidores centroamericanos se une a esta política, cuando Costa Rica llevó su caso en contra de Nicaragua por el Río de San Juan y Nicaragua a su vez llevó a Colombia a la Corte por su disputa en las islas en el mar del Caribe. Para el 2005, más de la mitad de todas las disputas marítimas y territoriales en Centroamérica se encontraban ya bajo la jurisdicción de La Haya. Gradualmente, la ola alcanzó a Sudamérica, cuando en 2008 Perú demandó a su vecino sureño, Chile, ante el mismo foro al que sus contrapartes centroamericanos habían acudido en los noventa.

Cabe notar que el hecho de que este fenómeno haya iniciado precisamente en Centroamérica no es casual. Los países de la región centroamericana fueron influidos, positivamente, por el impacto que la decisión del caso Nicaragua versus Estados Unidos tuvo en la credibilidad de la CIJ a mediados de los ochenta. Efectivamente, en un caso que evoca el mito bíblico de David en contra de Goliat, Nicaragua demandó a Washington por las actividades militares y paramilitares en y contra su gobierno durante la década de los ochenta. En una decisión que tomó a todos por sorpresa, la Corte dictaminó en favor de Nicaragua, pero los Estados Unidos se negaron a respetar la

decisión, argumentando que ésta no tenía jurisdicción sobre el caso.²⁷ Después de la decisión de la Corte los Estados Unidos retiraron su declaración de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte, aunque para Nicaragua esto representó una auténtica victoria legal y jurídica que, eventualmente, modificó las percepciones centroamericanas sobre este mismo órgano internacional. En otras palabras, el caso incrementó la legitimidad internacional de la CIJ como foro neutral e imparcial de resolución de disputas.

La segunda característica que evidencian los casos presentados ante la Corte es su concentración geográfica. Las teorías sobre difusión de políticas sugieren que la proximidad y vecindad geográfica influyen en la difusión.²⁸ Como se ha dicho antes, la ola inició en Centroamérica, entre estados pequeños y vecinos con capacidades militares simétricas. Se trata de una región geográfica latinoamericana que interactúa regularmente a través de flujos comerciales y diversas redes diplomáticas. Los países que la conforman comparten una historia común, incluyendo un pasado reciente de conflicto bélico e intervenciones internacionales.

Por consiguiente el patrón jurídico seguido por los casos latinoamericanos revela una concentración geográfica en fases y con temporalidad. La primera fase cubriría la década de los ochenta y principios de los noventa, con los casos presentados en La Haya por El Salvador, Honduras y Nicaragua por el Golfo de Fonseca. Se trata de estados que no solamente son vecinos —lo que evidencia el papel de la proximidad geográfica como factor que contribuye a la difusión— sino que además tenían como tribunal alterno la propia CCAJ. La segunda fase inicia con la demanda costarricense en contra de Nicaragua en el 2001, con lo cual cuatro países centroamericanos iniciaron litigios en el máximo tribunal judicial y global. La tercera fase se da en el 2003, cuando Nicaragua demanda a Colombia en la CIJ, lo que provoca una expansión de la onda más allá de Centroamérica. La cuarta fase se da en el 2008 con la primera disputa territorial sudamericana —Perú vs. Chile— presentado ante La Haya desde fundación, en 1945. El patrón de difusión regional persiste hasta nuestros días, pues como se ha dicho antes, Belice y Guatemala están por seguir el mismo patrón que sus vecinos al sur. Nuevamente, ese patrón regional que hasta ahora han seguido los casos presentados ante la Corte sugiere un modelo similar

al de las políticas de difusión, donde políticas públicas similares se esparcen primero en la región adonde se originaron y luego se expanden allende, hacia otras áreas y sub-regiones.²⁹

Durante las entrevistas realizadas con diversos funcionarios, diplomáticos de Belice y Guatemala reconocieron la influencia ejercida por los casos presentados anteriormente por sus vecinos.³⁰ Si bien estos dos países son los únicos que han intentado el camino de la OEA, el menú de opciones que éstos tenían para dirimir su disputa después de la fracasada mediación del Fondo de Paz incluía el arbitraje papal y el uso de otros tribunales regionales y globales. No obstante, Belice y Guatemala están por seguir un camino similar al de sus vecinos. Esta evidencia es consistente con las tesis de difusión de políticas, las cuales suponen que la capacidad de influir políticas públicas es más evidente entre actores contiguos. La difusión, en efecto, tiende a ser mayor entre estados próximos, de ahí la concentración geográfica con la que inicia la difusión de políticas.³¹

Tercero, se identifican igualmente una serie de políticas y estrategias legales comunes entre la diversidad de casos presentados ante la Corte misma, lo cual sugiere la disgregación de elementos comunes entre países diversos como elemento de difusión. Las disputas territoriales y marítimas en América Latina varían en términos de sus reclamos y legados históricos, aunque poseen rasgos comunes. No solo envuelven diferencias fronterizas, sino serias divergencias sobre la interpretación de tratados internacionales de delimitación de fronteras.³² (Orozco) De ahí que los países latinoamericanos acudan a foros jurídicos, pues desean que un juez interprete los numerosos documentos legales y coloniales que apoyan sus reclamos sobre territorio contestado. No obstante, lo que resulta peculiarmente notable de estos casos es que a pesar de sus diferentes reclamos legales, los países utilizan estrategias jurídicas similares para crear la jurisdicción de sus casos ante la CIJ.

Por ejemplo, al demandar a Colombia frente a la Corte, Nicaragua invocó un tratado internacional interamericano, mejor conocido como el Pacto de Bogotá o Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas. Concebido por una iniciativa mexicana en 1948 y apoyado por Brasil, el Tratado cubre todo tipo de disputas, con excepción de las de carácter interno. Sus procedimientos incluyen buenos oficios, mediación, conciliación, investigación, arreglo judicial y arbitraje. El Tratado

también estipula los pasos que habrán de seguirse en caso de que una de las partes decida no cumplir con un laudo, incluyendo la invocación de la CIJ y el Consejo de Seguridad de la ONU. De acuerdo al jurista argentino Juan Puig, desde un punto de vista legal, el Pacto de Bogotá es perfecto, ya que no posee huecos sujetos a la interpretación o voluntad de las partes en conflicto.³³ A pesar de su importancia legal y su carácter vinculante, el Pacto era percibido como un vívido testimonio de rigidez jurídica que lo hacía políticamente inoperable por la falta de flexibilidad de sus mecanismos. Según Scheman y Ford, el Tratado era un buen documento legal, pero políticamente pobre.³⁴ Ciertamente, hasta antes del 2001 ningún país latinoamericano había invocado el Pacto, muchos lo habían firmado, pero solo unos cuantos lo habían ratificado. No obstante, Nicaragua utilizó el Pacto para demandar a Colombia y justificar la jurisdicción de la Corte sobre el caso mismo. Según se lee en los documentos oficiales presentados en La Haya:

Nicaragua invoca el artículo XXXI del Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas (oficialmente conocido como el Pacto de Bogotá), firmado en abril 30 de 1948, y del cual Nicaragua y Colombia son partes. Nicaragua también se refiere a las declaraciones bajo el artículo 36 del Estatuto Constitutivo de la Corte, según la cual Nicaragua y Colombia aceptan la jurisdicción obligatoria de la misma, como puede atestiguararse por su ratificación en 1929 y 1937, respectivamente.³⁵

El Pacto ciertamente establece que en la ausencia de una solución perdurable a una disputa las partes en conflicto pueden acudir a La Haya. Paradójicamente, pasaron más de cinco décadas antes de que ningún país latinoamericano invocara este procedimiento legal. La estrategia nicaragüense tuvo en efecto entre sus vecinos —nuevamente apoyando la tesis sobre concentración geográfica— pues Costa Rica utilizó el mismo instrumento para demandar a Nicaragua en el 2005, argumentando que “La Corte también posee jurisdicción sobre la presente disputa de acuerdo a las provisiones en el artículo 36, párrafo 1 del Estatuto, por virtud de la operación del Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, firmado en Bogotá el 30 de abril de 1948, artículo XXXI.”³⁶ Tan pronto como la Corte aceptó la jurisdicción sobre los casos, Perú utilizó el mismo argumento y tratado para crear la jurisdicción sobre su argumento en contra de Chile, en parte emulando la estrategia anteriormente utilizado por Nicaragua y Costa Rica.³⁷

Este caso ahora está siendo examinado detenidamente por Bolivia, país que podría igualmente invocar el Tratado en virtud de que Chile ratificó el Pacto.

La similitud de argumentos legales entre casos aparentemente dispares es evidente también en la práctica legal. Los estados disputantes hasta ahora han acudido a los mismos juristas y consultores legales para ser representados ante la Corte misma. Por ejemplo, Foley Hoag es el nombre de una firma de abogados con sede en Washington, la cual ofrece consultoría legal internacional. Fue precisamente Foley Hoag la que atrajo la atención de un número considerable de diplomáticos cuando uno de sus abogados, el hoy connotado Paul Reichler, exitosamente representó a Nicaragua ante la Corte en su demanda contra Estados Unidos, en 1984. En agosto del 2008, la firma estadounidense representó casi un tercio de los casos en disputa en la CIJ. Cuatro de sus clientes son países latinoamericanos que fueron atraídos por el éxito de su estrategia en el caso nicaragüense.³⁸ Dewey and LeBoeuf es el despacho de abogados neoyorquino que compite por muchos de los casos que hoy lleva Foley Hoag. Su experiencia jurídica incluye la representación de Honduras frente a El Salvador, así como el caso de Surinam frente a Guyana en una disputa marítima llevada bajo el régimen internacional del derecho del mar. El despacho ha atraído la atención del gobierno guatemalteco, el cual posiblemente utilizará sus servicios para llevar su caso en contra de Belice; éste a su vez parece estar asesorado por un equipo legal de Foley Hoag.³⁹ De tal forma, los países disputantes, independientemente de la diversidad de sus casos, utiliza no sólo estrategias y políticas similares para construir el argumento sobre el cual basar la jurisdicción de la Corte, sino que acude a los mismos despachos de abogados, inspirados en parte por el éxito relativo de casos anteriores.

Esto plantea una serie de cuestionamientos sobre el proceso de toma de decisión; es decir, quién decide que el caso habrá de llevarse ante la CIJ. En América Latina, el estudio de la política exterior se ha abocado al nivel individual, con especial énfasis en el papel del ejecutivo.⁴⁰ Como sostienen Jeanne A.K. Hey y Frank Mora, “la cultura política latinoamericana, especialmente su tradición personalista y autoritaria, ha acentuado el papel del Ejecutivo. La política exterior de América Latina, aún más que la política interna, ha sido coto tradicional del presidente y de una élite limitada.”⁴¹

Ciertamente, la tradición presidencial persiste en la conducción de la política exterior latinoamericana. Sin embargo, la mayoría de los presidentes de la región conoce poco sobre relaciones internacionales y usualmente suelen estar asesorados por un grupo de expertos que, en su mayoría, son abogados, juristas y diplomáticos con formación legal o económica. Esto es evidente en el enfoque profundamente legalista y jurídico sobre el cual descansa la mayor parte de las políticas exteriores de la región.⁴² La práctica histórica de nombrar a juristas y, en menor medida economistas, como jefes de las respectivas cancillerías refuerza la creencia y el sesgo de que el mejor enfoque para solucionar crisis y disputas es a través de medios igualmente jurídicos.

Esto significa que a pesar de que existe un menú de foros regionales y globales adonde dirimir disputas internacionales, los sesgos personales de un coto exclusivo de expertos legales determina el foro de resolución. Como sostiene Kurt Weyland, la cohesión política entre los tomadores de decisión, los cuales suelen compartir una misma visión del mundo, hace que éstos usualmente rechacen otros caminos alternos, aún si las alternativas son menos costosas y más expeditas.⁴³ Así pues, los disputantes latinoamericanos que han acudido a la CIJ lo han hecho no porque haya habido una estrategia racional, basada en maximización de beneficios y minimización de costos, sino como resultado de una serie de sesgos que los lleva a emular prácticas de otros y a seguir senderos ya conocidos. De ahí que la mayoría de los países hayan seguido el modelo de El Salvador y Honduras, basado en el foro más conocido por los juristas latinoamericanos —el de la CIJ— y no los modelos alternos de Guyana y Surinam o Belice y Guatemala, los cuales utilizaron senderos alternos menos conocidos —Derecho del Mar y Fondo de Paz de la OEA.

Conclusiones

El arreglo judicial y arbitraje a través de tribunales internacionales ha emergido como uno de los métodos preferidos de solución de controversias en las últimas dos décadas. La conclusión que puede derivarse de este estudio es que a pesar de que existe un menú de opciones sobre resolución de disputas que incluyen foros y tribunales sub-regionales, regionales y globales, los estados prefieren ciertos foros sobre otros. Uno de los hallazgos más interesantes de esta investigación es que los

atributos institucionales de las instituciones en cuestión no parecen guiar la elección del foro de conveniencia. Los resultados pues no son consistentes con las teorías que ponen el foco de atención en la flexibilidad, centralización o membresía de la organización. De igual modo, las tesis sobre tradiciones legales tampoco responden al enigma planteado por los casos latinoamericanos.

En cambio, la línea teórica constructivista y los enfoques sobre difusión de políticas echan luz sobre el fenómeno latinoamericano que consiste en llevar las disputas a ciertos foros globales en lugar de otras alternativas institucionales. En la mayoría de los casos aquí discutidos, lo que en apariencia asemeja una consideración estratégica sobre el tipo de foro a ser utilizado, en realidad es producto de difusión, emulación y sesgos entre países próximos.

A pesar de los hallazgos aquí presentados, existen aún una serie de enigmas que merecen ser explicados y que justifican un proyecto de investigación para otro artículo. Por ejemplo, ¿puede la onda de difusión que hasta ahora ha estado limitada a casos centroamericanos y dos sudamericanos, expandirse más allá de la región? El entusiasmo por la CIJ en África y Europa central sugiere patrones de difusión que van más allá de América Latina y valdría la pena examinar si otros casos presentados ante La Haya han sido influidos por los latinoamericanos. El argumento aquí desarrollado merece un estudio más detallado, especialmente en la identificación de las causas de la difusión misma. La literatura sobre difusión de políticas hasta ahora disponible ofrece explicaciones diversas y no del todo compatibles entre sí. Constructivistas como Martha Finnemore enfatizan el papel de las organizaciones internacionales en la creación de normas y patrones de comportamiento, adonde la difusión es generada por la necesidad de obtener y acrecentar legitimidad internacional.⁴⁴ Para teóricos influidos por tesis cognitivas, como Kurt Weyland, la difusión es resultado de inferencias y juicios que emanan no de foros internacionales, sino de los tomadores de decisión.⁴⁵ Un estudio comparado entre casos latinoamericanos presentados ante la Corte podría ofrecer una forma original e innovadora de testear esas dos diferentes explicaciones teóricas.

El presente trabajo fue realizado bajo los auspicios del Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) de la Universidad de Tulane, en

Nuevo Orleans, y del Woodrow Wilson Center for International Scholars, en Washington, adonde el autor realizó estancias de investigación en el 2008. Se agradece igualmente el apoyo ofrecido por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) para la realización de esta investigación. El autor desea agradecer los comentarios ofrecidos por Dawn Brancatti, Cristina Eguizabal, Ludovico Feoli, Maiah Jaskoski, Gordon Mace, David Mares, Raúl Sánchez, Andrés Serbín, Riordan Roett, Thomas Reese, Dana Zartner, así como dos dictaminadores anónimos. Un estudio más amplio de esta investigación fue presentado en “We’ll See You in Court! Forum Shopping and Territorial Dispute Settlement in Latin America”, 2009 Annual Meeting of the International Studies Association, Nueva York, February 15-18, 2008.

NOTAS

1. Documento oficial de la CIJ 1986 General List No. 75 (El Salvador c. Honduras), 17 de noviembre de 1989, así como 2092 General List No. 127 (El Salvador c. Honduras, con intervención de Nicaragua), 10 de septiembre del 2002.
2. Ver resumen del caso en documento de la CIJ Summary 2009/4 (Costa Rica v. Nicaragua), julio 13, 2009.
3. Documento oficial de la CIJ 2001 General List No. 124 (Nicaragua v. Colombia), 6 de diciembre del 2001.
4. Documento de prensa de la CIJ No. 2008/1 (Perú v. Chile), 17 de julio del 2008.
5. Harvard Law Review Association (1990). “Forum Shopping Reconsidered.” *Harvard Law Review*, Vol. 103, 7(Mayo), p. 1677-1696.
6. Ver Diehl, Paul F. (comp.) *A Road Map to War: Territorial Dimensions of International Conflict*. Nashville: Vanderbilt University Press.
7. Abbot, Kenneth W, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal (2000). “The Concept of

- Legalization.” *International Organization*. Vol. 54, 3(verano), p. 401-419.
8. Keohane, Robert O, Andrew Moravcsik y Anne-Marie Slaughter. (2000). “Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational.” *International Organization*, Vol. 54, 3(verano), p. 457-488.
 9. Koremonos, Barbara, Charles Lipson y Duncan Snidal (2001). “The Rational Design of International Institutions.” *International Organization*. Vol. 55, 4(Otoño), p. 761-799.
 10. Busch, Marc L (2007). “Overlapping Institutions: Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade” *International Organization*, 61(Otoño), p. 735-761.
 11. Simmons, Beth (2002). “Capacity, Commitment, and Compliance: International Institutions and Territorial Disputes.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 46, 6(diciembre), p. 829-856
 12. Mattli, Walter (2001). “Private Justice in a Global Economy: From Litigation to Arbitration.” *International Organization*, Vol. 55, 4(Otoño), p. 919-947.
 13. Sobre el uso de precedentes en la CIJ ver Crawford, James y Tom Grant (2007). “International Court of Justice.” Thomas G. Weiss and Sam Daws (comps.) *The Oxford Handbook on the United Nations*. New York: Oxford University Press, p. 193-213. Véase también Shahabuddeen, Mohamed (2007). *Precedent in the World Court*. Cambridge: Cambridge University Press.
 14. Dominguez, Jorge, I. (2007). “International Cooperation in Latin America: the Design of regional institutions by Slow Accretion.” En Amitav Acharya and Alastair Iain Johnston (coords.) *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, p. 83-128.
 15. Kacowicz, Arie M. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame: Indiana: Notre Dame University Press, p. 44.
 16. Moravcsik, Andrew (1997). “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization*, 51, 4(otoño), p. 513-553.

17. Mitchell, Sara McLaughlin Powell, Emilia Justyna (2007). "The International Court of Justice and the World's Three Legal Systems." *Journal of Politics*, Vol. 69, 2(mayo), p. 397-415.
18. Además de los casos ya antes mencionados, otros casos que la CIJ examinó en el 2008 incluyen Argentina c. Uruguay por el conflicto de las papeleras y Ecuador c. Colombia por el uso de pesticidas en la frontera. En el 2008, la CIJ tenía 12 casos pendientes, de los cuales seis eran de América Latina, 4 de Europa y 3 de África. Ver "Pending Cases", the International Court of Justice, <<http://www.icj-cij.org>>
19. Sobre arbitrajes históricos en América Latina ver Simmons, Beth. (1999). "See You in Court? The Appeal to Quasi-Judicial Legal Processes in the Settlement of Territorial Disputes," en Paul F. Diehl (coord.) *A Road Map to War: Territorial Dimensions of International Conflict*. Nashville: Vanderbilt University Press, p. 205-237.
20. Cabe notar que Costa Rica no forma parte de este foro centroamericano.
21. Acharya, Amitav y Alastair Iain Johnston (coords.) (2007). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
22. Hurd, Ian. (2007). *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, p. 6.
23. Sotomayor Velázquez, Arturo (2008). "¡Nos vemos en la Corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano." *Foreign Affairs América Latina*, Vol. 8, 3(verano), p. 42-51.
24. Ver Naciones Unidas (2007). *Digest of International Cases on Law of the Sea*. Nueva York: Oficina de Asuntos Legales, p. 11-17, así como Escudé, Carlos y Andrés Fontana. (1998). "Argentina's Security Policies: The Rationale and Regional Context." En Jorge I. Domínguez (comp.) *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, p. 52-79.
25. Weyland, Kurt (2005). "Theories from Latin American Pension Reform." *World Politics*, Vol. 57, 1(enero): 262-95 y Skrede Gleditsch,

- Kristian (2002). *All International Politics Is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
26. Documento oficial CIJ Rôle général no. 39 (Honduras c. Nicaragua), 23 de diciembre de 1960.
 27. Ver sentencia oficial de la CIJ General List No. 70 (Nicaragua v. Estados Unidos), 27 de junio de 1986, véase también Marion Laudy (1988.) *Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya*. México, D.F.: Editorial siglo XXI.
 28. Weyland, Kurt (2005). *Op. cit.*
 29. *Ibidem.*
 30. Entrevistas personales y confidenciales realizadas con diplomáticos de Belice y Guatemala, Washington, D.C., 22 de julio, 2008 y 3 de agosto, 2008.
 31. Skrede Gleditsch (2002). *Op.Cit.* p. 5.
 32. Sobre la naturaleza de las disputas fronterizas existe una abundante literatura, véase por ejemplo Domínguez, Jorge I, David Mares, Manuel Orozco, David Scott Palmer, Francisco Rojas Aravena y Andrés Serbin (2002). *Boundary Disputes in Latin America*. Peaceworks. Washington, D.C.: US Institute of Peace; Mares, David (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. Nueva York: Columbia University Press; Orozco, Manuel (2003). “Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales.” *Pensamiento Propio*, Vol. 18, 8(Julio-diciembre), p. 145-170; Serbin, Andrés (2003). “Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: un paso adelante, dos atrás?” *Pensamiento Propio*, Vol. 18, 8(Julio-diciembre), p. 145-170; Landavazo, Marco Antonio (2003). *Territorio, frontera y región en América*. Siglos XVI al XX. México, D.F.: Editorial Porrúa. México; Fuente Rivera, Luis (1970). *El conflicto Honduras-El Salvador: aspectos políticos, sociales y económicos*. Tegucigalpa, Honduras: Universidad Autónoma Nacional de Honduras.
 33. Puig, Juan Carlos (1983). “Controlling Latin American Conflicts: Current Juridical Trends and Perspectives for the Future.” En Michael A. Morris and Victor Millan (comps.) *Controlling Latin*

American Conflicts: Ten Approaches. Boulder, Colorado: Westview Press: p. 11-39.

34. Scheman, Ronald L. y John W. Ford (1985). "The Organization of American States as Mediator." En Saadia Touval and I. William Zartman (comps.) *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder, Colorado: Westview Press y SAIS, p. 197-232.
35. Ver documento de prensa de la CIJ No. 2008/4, 12 de febrero del 2008.
36. Ver documento oficial de la CIJ 2005 General List No. 133 (Costa Rica c. Nicaragua), 27 de septiembre del 2005.
37. Ver documento de prensa de la CIJ No. 2008/1 (Perú c. Chile), 16 de enero del 2008.
38. Ford, John. (2008). "International Heavy Hitter." *Legal BisNow*. <www.bisnow.com/washington_dc_legal_news_story.php?p=1044>
39. Entrevista personal y confidencial con un consultor legal de Dewey and LeBoeuf, Washington, D.C., 14 de octubre de 2008.
40. Domínguez Jorge I. y Juan Lindau (1984). *International Political Science Review*. Vol. 5, 1, p 75-101.
41. Hey, Jeanne A.K. y Frank Mora (2003). "Introduction. The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies." En Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey (eds.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Nueva York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., p. 4 (traducción personal)
42. De hecho varios juristas de Argentina, Brasil y México han servido como jueces de la CIJ. México, por ejemplo, rara vez ha participado en el Consejo de Seguridad de la ONU; no obstante cuatro de sus diplomáticos han sido jueces de la Corte, incluyendo Isidro Fabela, Luis Padilla Nervo, Roberto Córdova y, actualmente, Bernardo Sepúlveda.
43. Weyland, Kurt (2005.) *Op. Cit.*
44. Finnemore, Martha (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
45. Weyland, Kurt (2005). *Op.Cit.*

RESUMEN

**¿Foros a la carta
o difusión de políticas?**

**Algunas líneas teóricas sobre la resolución de disputas territoriales
en América Latina a través de procedimientos
judiciales y arbitraje internacional**

En años recientes una creciente literatura sobre resolución de conflictos territoriales y marítimos a través de procedimientos judiciales ha florecido. Los países dispuestos a dirimir sus disputas pueden acudir a una plétora de foros, incluyendo tribunales regionales y globales. No obstante, algunos estados prefieren el uso de cortes globales en lugar de invocar foros regionales.

¿Qué factores explican esta elección de foros? Este ensayo examina la elección de foros por conveniencia analizando diversos casos de disputas territoriales y marítimas en América Latina. La evidencia de estos casos sugiere que la elección del foro no parece estar influida por estrategias racionales o por el diseño institucional. En su lugar, se sugiere que algunos países invoquen cortes específicos motivados por patrones de difusión de políticas y sesgos cognitivos.

ABSTRACT

Forum Shopping or Policy Diffusion?

Different lines of thought on territorial dispute settlement in Latin America through international arbitration and litigation

In recent years a growing literature on the resolution of territorial disputes via judicial processes has flourished. Countries willing to settle their maritime and territorial disputes have a plethora of forum options available, including regional and global tribunals. Yet, some states seem to prefer global courts over regional tribunals.

What explains this choice of forum? The article explores forum selection by analyzing Latin American cases of territorial dispute settlement. Evidence from these cases suggests that forum choice is not all strategic bargaining or institutional design. Rather states seek specific courts influenced by policy diffusion and cognitive biases.

SUMMARIO

**Foros à la carte ou difusão de políticas?
Algumas linhas teóricas sobre a resolução de disputas territoriais na
América Latina mediante procedimentos
judiciais e arbitragem internacional**

A literatura sobre resolução de conflitos territoriais e marítimos mediante procedimentos judiciais floresceu nos últimos anos. Os países dispostos a solucionar suas disputas podem recorrer a numerosos foros, incluindo tribunais regionais e globais. Não obstante, alguns Estados preferem fazer uso de cortes globais em vez de invocar foros regionais.

Que fatores explicam esta eleição? Este ensaio analisa a escolha de foros por conveniência em diversos casos de disputas territoriais e marítimas na América Latina. A evidência de tais casos sugere que a escolha do foro não parece ser influenciada por estratégias racionais ou pelo desenho institucional. Em seu lugar, aventa-se a ideia de que alguns países lançam mão de cortes específicas motivados por padrões de difusão de políticas e vieses cognitivos.



Teoría política contemporânea e o terrorismo global: Um estudo de caso sobre o aporte teórico de Michael Mann aplicado à Al-Qaeda¹

Marcos Alan Ferreira²

1. Sociedades como redes organizadas de poder: Considerações metodológicas acerca da teoria manniana

Ao estudarmos a epistemologia das ciências humanas, perceberemos que diversos sociólogos, cientistas políticos, filósofos, antropólogos, entre outros, têm buscado explicar os fenômenos sociais a partir de uma única variável generalista que abarque a totalidade das problemáticas humanas. Como exemplo, podemos citar as tentativas das teorias de matiz marxista, na qual a explicação sobre o modo de produção em sociedade pode efetivamente dar conta de fundamentar a explicação de todas as relações e fenômenos que se passam nos mais diferentes contextos sociais.

Este texto terá como base metodológica um autor que encontra um meio termo entre as teorias clássicas e as pós-modernas, o britânico Michael Mann. Este autor parte da premissa que levando em consideração quatro variáveis poderemos dar conta de explicar praticamente todas as fontes do poder social nos mais diferentes contextos e tempos históricos.

Neste trabalho, antes de comentar sobre estas quatro variáveis iniciaremos com uma explicação sobre o conceito de sociedade em Michael Mann, para em seguida explicar os conceitos de poder organizacional e emergência interisticial. O desdobramento do trabalho buscará aplicar os conceitos de Mann na explicação da rede internacional terrorista Al-Qaeda. Iniciando a explanação, comecemos com um conceito básico na teoria manniana: o de sociedade.

1.1. Conceito de sociedade

No início de sua obra de três volumes —ainda a ser concluída, Michael Mann nos fornece o aporte metodológico através do qual se baseia suas análises dos mais diferentes contextos, desde a geopolítica do século XIX até mesmo o surgimento do Estado moderno. Segundo ele, sua metodologia pode ser resumida em dois pontos nas quais pode fluir o entendimento abrangente de toda sua metodologia.

O primeiro ponto é que “sociedades são constituídas de múltiplas redes sociais de poder, interconectadas e entrelaçadas³” (Mann, 1996, p. 1). Mann entende que sociedades não são unitárias, nem sistemas sociais fechados ou abertos. Para ele, é impossível encontrar apenas uma sociedade dentro de um espaço geográfico ou social (Ibid., p. 1). Isto faz com que seja impossível explicarmos sociedade por apenas uma única variável tal quais muitas das correntes do marxismo, teoria dos sistemas, estruturalismo, entre outras.

Ao analisar a questão da determinância dentro da teoria sociológica, Mann questiona se seria possível definir um núcleo ou uma unidade básica de análise que determine a explicação dos fenômenos sociais. Na impossibilidade de adotar um único modelo, ele segue o exemplo de Weber ao adotar uma metodologia de aproximação, construindo um modelo típico ideal que ele vai chamar de sócio-espacial e organizacional das fontes do poder social (Ibid., p. 4). Desta maneira, Mann afirma categoricamente que “não há um conceito mestre ou uma unidade básica

de análise de ‘sociedade’” (Ibid., p. 2). Ainda, ele coloca que “(...) pode ser uma estranha posição para um sociólogo adotar; mas se eu pudesse, eu aboliria o conceito de ‘sociedade’ mesmo” (Ibid., p. 2).

A ousada afirmação de Mann é compreensível ao estudarmos com maior profundidade seus escritos. Dado que ele concebe a sociedade como constituída de múltiplas redes sociais de poder, o simples fato de considerar o conceito de rede anula uma unidade básica de análise cerceada geograficamente ou mesmo socialmente. A rede pressupõe interconexões entre diferentes atores através de relacionamentos complexos que entrelaçados geram fontes de poder social. Não necessariamente esta fonte está ligada a uma unidade básica de sociedade.

Por exemplo, no caso da Al-Qaeda —trataremos do assunto com mais detalhes logo adiante em um estudo de caso— seu poder em termos espaciais está difuso dentro de uma rede de países em diversos contextos sociais que vão desde a realidade de uma cidade europeia como Hamburgo (Alemanha) até as montanhas de Tora Bora (na fronteira do Afeganistão com o Paquistão)⁴. Ou seja, para explicar o poder exercido socialmente por uma organização terrorista como a Al-Qaeda, não poderíamos partir da análise da nação paquistanesa ou alemã. Tal tentativa resultaria numa explicação limitada e incompleta do objeto analisado. Antes, caberia analisar seu poder através de algumas variáveis em um modelo típico-ideal que contemplasse de maneira mais aproximada possível uma explicação de sua fonte de poder.

Na impossibilidade de explicarmos o poder considerando suas múltiplas variáveis, Mann opta metodologicamente por quatro variáveis que se materializam em uma explicação lógica do poder social. Estas variáveis serão vistas mais adiante, como a segunda premissa metodológica do pensamento político-social manniano. Antes cabe uma explicação sobre o entendimento do que é poder para o autor.

1.2. Poder organizacional

O poder para Mann é a habilidade de perseguir e atingir objetivos através da inserção dentro de um meio-ambiente (Ibid., p. 6). Dentro desta idéia, Mann subdivide a idéia de poder em coletivo e distributivo; extensivo e intensivo e autoritativo⁵ e difuso.

Ao buscar seus objetivos, os seres humanos buscam cooperar entre si. Isto acontece seja através de uma eleição, na qual um candidato precisa da cooperação do eleitor ao confiar nele seu voto. Ou mesmo em uma declaração de guerra, em que determinado país precisará da legitimação de outros países para atingir seus objetivos bélicos. Porém, para efetivar os interesses coletivos, surge a necessidade da institucionalização das leis e normas em que determinado grupo opera (Ibid., p. 7). Assim é no caso das leis que legitimam uma eleição ou com as normas do direito internacional que legitimam uma guerra. Para Mann, os que detém melhor capacidade coletiva organizacional controlam as instituições que detém o poder social.

A institucionalização fará a função de lograr os objetivos coletivos. Para tal feito, o poder necessita ser distribuído entre os diferentes atores, gerando uma estratificação social que institucionaliza a vida social entre os que detém o poder por ter se organizado para tal, e os que não o detém mas participam dele através da legitimação que dá aos que comandam o contexto social. Logo, a idéia de poder coletivo e distributivo se entrelaça dialeticamente, um não podendo existir sem o outro: para a existência do poder coletivo é necessário que o mesmo poder seja distributivo, ou seja, estratificado socialmente.⁶

O poder organizacional poderá ser de caráter extensivo ou intensivo. Parafraseando Michael Mann, o poder extensivo seria a habilidade de organizar grandes números de pessoas em extensos territórios com o objetivo de engajar estas pessoas dentro de um território minimamente estável (Ibid., p. 7). Já o poder intensivo seria a “habilidade de organizar com forte comando e firmeza um alto nível de mobilização ou comprometimento dos participantes, seja a área e os números envolvidos grandes ou pequenos” (Ibid., p. 7).

Por fim, para complementar o entendimento do conceito de poder, Mann distingue mais dois tipos de poder, o difuso e o autoritativo. O poder autoritativo é almejado por grupos e instituições e compreende comandos definidos e obediência consciente (Ibid., p. 8). Já o poder difuso se espalha de uma maneira espontânea, inconsciente e descentralizada nas entranhas de determinada população, “resultando em práticas sociais similares que encorpam relações de poder, mas não são explicitamente comandadas” (Ibid., p. 8). Ao juntarmos poder extensivo e intensivo e poder autoritativo e difuso, terão quatro formas

típico-ideais de alcance do poder. Um poder que combine os quatro tipos acima seria um modelo ideal de exercício do poder. O quadro abaixo fornecido por Michael Mann nos ajuda a entender através de alguns exemplos esta junção.

	<i>Autoritativo</i>	<i>Difuso</i>
<i>Intensivo</i>	Estrutura de comando do exército	Uma greve geral
<i>Extensivo</i>	Império militar	Trocas mercantis

Fonte: Adaptado de MANN, 1996, p. 9.

Explicando o exemplo de Mann, no caso do comando militar dentro de determinado exército, este é um típico modelo organizacional de poder de estilo intensivo e autoritativo, em que há um comando coercitivo sobre as tropas de uma maneira concentrada. Já no caso do império militar, de caráter extensivo e autoritativo, o poder está definido claramente em termos de obediência e comando, porém está estendido em um vasto território que o torna extensivo em sua concentração, já que sua organização se estende por um vasto território. Em uma greve geral, temos um poder difuso, sem uma estrutura de comando claramente definida; não obstante, é intensiva em seu caráter com alto grau de mobilização em um dado espaço. Por fim, temos as trocas mercantis, que se estende por uma larga área —dentro do modo de produção atual, inclusive, abrange todo o globo e se estendendo para áreas do espaço, se necessário, portanto extensiva, e tem uma estrutura de comando difusa sem a clara definição de comando dentre os diversos atores que estas trocas envolvem.

Ao analisarmos os contextos exemplificados acima, vemos que um aspecto importante nestas categorias de poder são a infra-estrutura envolvidas para o exercício do poder. No caso do poder autoritativo, este requer uma infra-estrutura logística, haja vista sua concentração dentro de comandos claramente definidos. Já no caso do poder difuso, este se utiliza de uma infra-estrutura universal, tais quais as trocas mercantis se utilizam de múltiplos instrumentos gerados pela institucionalização organizacional criada difusamente dentro das redes sociais do modo de produção capitalista.

1.3. *Conceito de emergência intersticial*

Como já dissemos anteriormente, Michael Mann critica a idéia de sociedade da maneira como é trabalhada nas ciências humanas por séculos. Para ele, os seres humanos não necessitam criar uma sociedade. Na verdade, os seres humanos precisam entrar em relações sociais de poder que não significam necessariamente totalidades sociais (Ibid., p. 14). Estas relações sociais de poder são formadas através de redes que se derivam da necessidade de institucionalizar relações sociais. Como afirma o autor,

(...) questões de produção econômica, de significado [em termos de valores e idéias compartilhadas - ideologia], de defesa armada, e de acordos judiciais não são totalmente independentes um do outro. A natureza de cada um está possivelmente influenciada pela natureza de todos, e todos são necessários para cada um. Um dado conjunto de relações de produção requer entendimentos ideológicos e normativos comuns e requer regulação judicial e de defesa. A mais institucionalizada destas relações, as mais variadas redes de poder, convergem para uma sociedade unitária (Ibid., p. 14-15).

Dentro desta rede social, que se institucionaliza nos mais diversos campos da ação humana como na área militar, ideológica, econômica e política, encontramos interstícios não institucionalizados. *A história da ação humana mostra que as redes sociais têm uma relação voltada muito mais com atingir objetivos diversos do que com institucionalização.* Isto gera desafios ao nível existente de institucionalização, já que esta nem sempre responde adequadamente aos fins que os seres humanos querem alcançar. Quando os seres humanos buscam atingir seus objetivos e fins fora da rede institucionalizada de poder social, temos a *emergência intersticial* de novas fontes de poder.

A *emergência intersticial* é, assim,

(...) o resultado da tradução de fins humanos em meios organizacionais. Sociedades nunca foram suficientemente institucionalizadas para prevenir a emergência intersticial. Seres humanos não criaram sociedades unitárias, mas uma diversidade de redes intersectadas de interação social. A mais importante destas redes

se formam relativamente estáveis ao redor das quatro fontes de poder em um dado espaço social. Mas por debaixo dela, seres humanos estão dando cabo a alcançar seus objetivos, formando novas redes, estendendo velhas, e emergindo mais claramente dentro de nossa visão com configurações que rivalizam uma ou mais redes principais de poder (Ibid., p. 16).

Para entender o conceito de emergência interisticial, pode-se indicar como exemplo a transição do socialismo para o capitalismo na União Soviética. Grosso modo, foi a partir da pressão de grupos sociais, que almejavam outros objetivos fora da rede institucionalizada baseada no socialismo, que políticos como Gorbachev abriram o país para um modo de produção que satisfizesse os interesses da velha Rússia naquele momento histórico.

Dado o exposto, podemos deduzir que o conceito de emergência interisticial de Mann faz com que sua teoria sócio-política deixe de ser algo estático que impossibilite conceber a mudança dentro de uma rede social. Diferente de correntes como o estruturalismo ou as teorias dos sistemas, o aporte do autor fornece um interessante instrumento para análise do poder social que não deixa de lado o constante caráter cambiante da história humana.

1.4. As quatro fontes de poder e organização social

Ainda durante o primeiro capítulo de sua obra “*The Sources of Social Power*”, Mann nos fornece um relato de quais seriam as quatro variáveis a serem consideradas para explicarmos as fontes do poder social. Como coloca o autor,

Uma análise geral das sociedades, sua estrutura, e sua história, pode ser mais bem dada em termos de inter-relações do que nós chamaremos de quatro fontes do poder social: relacionamento ideológico, econômico, militar e político (IEMP). Estes são (1) redes entrelaçadas de interação social, e não dimensões, níveis ou fatores de uma simples totalidade social (...). (2) Eles são também organizações, meios institucionais de atingir objetivos humanos. Sua primazia vem não da força dos desejos humanos para satisfação ideológica, econômica, militar e política, mas

dos *meios organizacionais* particulares que cada um possui para atingir objetivos humanos, independente da maneira como estes possam ser (Ibid., p. 2).

Pela citação, podemos facilmente deduzir que o modelo típico-ideal de Mann para a análise do poder social emerge da explanação sobre o entrelaçamento organizacional dos aspectos ideológico, econômico, militar e político. Neste sentido, ele opera em um nível sócio-espacial e organizacional, considerando questões como a organização, controle, logística e comunicação, qual seja, “a capacidade de organizar e controlar pessoas, materiais, territórios e o desenvolvimento destas capacidades através da história” (Ibid., p. 2-3). Logo, para Mann a “história do poder reside em medir a capacidade sócio-espacial para organização e explicar seu desenvolvimento” (Ibid., p. 3).

1.4.1. O poder e a organização ideológica

O poder ideológico “deriva de três argumentos inter-relacionados dentro da tradição sociológica” (Ibid., p. 22). O primeiro, de que é impossível entender o mundo meramente pelo senso de percepção. Ou seja, “nós requeremos conceitos e categorias de significância que se impõem sobre nossa percepção” (Ibid., p. 22). O segundo argumento são as normas: “entendimentos compartilhados de como as pessoas agem moralmente em suas relações com cada um”, aspecto fundamental para a cooperação social (Ibid., p. 22). Como bem coloca Mann, “monopolizar as normas é assim uma rota para o poder” (Ibid., p. 22). Por fim, o poder ideológico deriva do terceiro argumento sociológico de que a terceira fonte do poder emerge de práticas rituais e estéticas, não redutíveis à ciência racional (Ibid., p. 23).

Uma organização ideológica que seja fonte de poder social, pode ser de dois tipos. Uma primeira forma, de caráter autônomo, é a forma socio-espacialmente *transcendente* (Ibid., p. 23). É uma forma de autoridade difusa, sagrada no sentido durkheimiano do termo⁷, estruturado à parte das autoridades seculares. Cabe salientar que a organização ideológica “não meramente integra e reflete uma já estabelecida ‘sociedade’”, mas sim, pode criar uma sociedade como rede, uma comunidade religiosa e cultural, com relações e necessidades intersticiais (Ibid., p. 23). O segundo tipo é a organização configurada na ideologia como moral,

“que intensifica a coesão, a confiança e, além do mais, um grupo previamente estabelecido” (Ibid., p. 24). Por exemplo, a ideologia de classe e nação, ainda que difusa no seio social, contribuirá de maneira importante no exercício do poder (Ibid., p. 24).

1.4.2. O poder e a organização econômica

Mann é claro ao dizer que

Poder econômico deriva da satisfação das necessidades de subsistência pela organização social da extração, transformação, distribuição e consumo dos objetos da natureza. Um grupo formado ao redor destas tarefas é chamado de *classe* (...) (Ibid., p. 24).

Ainda,

Organização econômica compreende circuitos de produção, distribuição, troca e consumo. Sua principal peculiaridade sócio-espacial é que estes circuitos são extensivos, eles também envolvem uma prática intensiva, trabalho diário —o que Marx chamou de *práxis*— da massa da população. (Ibid., p. 25)

Dentro da teoria de Mann, percebemos que o entendimento do autor acerca do poder e organização econômica seguem preceitos já trazidos por Karl Marx, em que conceitos como *práxis*, classe e modo de produção, são utilizados sob uma mesma ótica ou com mudanças dotadas de poucas nuances perceptíveis.

1.4.3. O poder e a organização militar

Esta terceira fonte de poder social para Michael Mann deriva da necessidade humana de organizar a defesa física e sua utilidade para agressão. Pode-se questionar até que ponto se pode separar o poder político do militar, haja vista que os dois são intrinsecamente ligados e “inseparáveis” numa percepção preliminar sobre a natureza do poder do Estado. Afinal, se o Estado detém o monopólio da força física —no sentido weberiano do termo “Estado”, como imaginar o organismo que exerce a força física colocada à margem do Estado?

Mann prefere colocar o poder militar como categoria independente de poder social ao analisar que historicamente tivemos alguns Estados que não possuíam um monopólio organizado da força militar, tal como era nos Estados feudais na Idade Média. Outro exemplo dado pelo autor são os Estados islâmicos, que geralmente não possuíam poder monopolizador para intervir em tribos feudais (Ibid., p. 11). Outra questão interessante colocada por Mann, é que há grupos militares que podem ser independentes de seus Estados. Foi o caso do feudalismo, em que alguns casos demonstraram um guerreiro nobre que se levantava para conquistar territórios Europa afora. Também pode ser os casos dos grupos terroristas atuais, reflexão que faremos mais adiante. Indo além, o autor afirma que a organização militar também se impõe como institucionalmente separada de outras agências sob controle estatal (Ibid., p. 11).

Na sua estrutura organizacional, o poder militar é essencialmente *concentrado-coercitivo* (Ibid., p. 26), mobilizando a violência como instrumento do poder humano. No entanto, pensando em termos mannianos o poder militar pode ser extensivo (ver seção 2.3.), já que logisticamente um império militar pode ser organizar em largos territórios se utilizando de instrumentos de controle econômicos e estatais, por exemplo, cobrando tributos para manutenção do poder.

Por fim,

(...) poder militar é socioespacialmente dual: um núcleo concentrado em que controles coercitivos positivos podem ser exercidos, cercados por uma extensiva penumbra em que populações territorializadas normalmente não caminharão além de pequenas distinções de aceitação, porém dentro da qual o comportamento não pode ser positivamente controlado (Ibid., p. 26).

1.4.4. O poder e a organização política

Michael Mann define que o poder político deriva de uma útil “regulação centralizada, institucionalizada e territorializada de diversos aspectos das relações sociais” (Ibid., p. 26). Ele complementa dizendo que o “poder político é necessariamente centralizado e territorial, e neste respeito difere de outras fontes de poder” (Ibid., p. 27).

No aspecto organizacional, o poder político é dual. No nível doméstico, o Estado é centralizado e territorializado. Porém analisado do ponto de vista internacional, um Estado sozinho não pode dominar uma região do globo e é regulado por relações interestatais denominadas por Mann como *diplomacia geopolítica* (Ibid., p. 27).

Por sua vez, a geopolítica para Mann pode ser de duas naturezas: ou imperial hegemônica, com um Estado dominando e marchando sobre seus clientes vizinhos; ou formas diversas de civilização multi-estatal (Ibid., p. 27).

1.5. Considerações preliminares sobre o aparato teórico de Michael Mann

Dadas as explicações sobre as variáveis que determinam as fontes do poder social, Mann conclui seu aparato teórico dizendo que

(...) seres humanos perseguem muitos objetivos configurando muitas redes de interação social. As fronteiras e capacidades destas redes não coincidem. Algumas redes têm grande capacidade para organizando intensiva e extensiva, autoritativa e difusa da cooperação social que outras. As maiores são as redes de poder ideológica, econômica, militar e política. Cada uma implica distintivas formas de organização sócio-espacial pelas quais humanos podem atingir uma muito ampla, porém não exaustiva, gama de suas miríades de objetivos (Ibid., p. 27-28).

Ainda,

(...) a importância destas quatro [variáveis explicativas do poder social] levanta em suas combinações o poder extensivo e intensivo. Mas isto é traduzido dentro de uma determinância histórica através de vários meios organizacionais que impõem seu modelo geral dentro de uma ampla parte da vida social geral. Os principais modelos que identifiquei foram as organizações *transcendente* ou *imane*nte (do poder ideológico), *circuitos de práxis* (econômico), *concentrado-coercitivo* (militar) e *centralizado-territorial* e *geopolítico diplomático* (político) (Ibid., p. 28).

De tudo que exposto acima, podemos refletir e indagar sobre a amplitude da teoria do poder social de Michael Mann: em que contexto se podem aplicar os pressupostos mannianos acima explicados? Seria em qualquer relação de poder dentro da sociedade em qualquer tempo e lugar? Seria dentro de um nível macro, tais como as relações de poder entre países ou a estrutura de comando dentro de determinado país? Sua teoria ajuda a explicar relações de poder micro, como, por exemplo, a relação de poder dentro de uma família? Por fim, sua teoria tem aplicabilidade para explicar fenômenos atuais que envolvem a Ciência Política e as Relações Internacionais, como a questão do terrorismo global? É impossível respondermos com precisão estas questões, haja vista que a obra de Mann está sequer acabada para receber um julgamento apropriado dos sociólogos, historiadores e cientistas políticos. Ainda assim, visando exemplificar a utilidade do aporte teórico-metodológico de Michael Mann nos estudos internacionais, veremos na próxima seção deste texto um estudo de caso analisando as fontes do poder social de uma organização terrorista global, no caso, a Al-Qaeda.

2. Um estudo de caso sobre a Al-Qaeda à luz da teoria de Mann

Anteriormente explicamos os pressupostos teóricos da obra de Michael Mann. Nesta parte, iremos tratar de explicar a organização terrorista Al-Qaeda, procurando interligar através de um estudo de caso⁸ o aporte daquele autor com as fontes do poder social de um órgão terrorista.

2.1. Contextualizando o surgimento da Al-Qaeda

É impossível entender a Al-Qaeda sem que entendamos, ainda que superficialmente, o surgimento do radicalismo islâmico contemporâneo. Primeiramente, consideramos contemporâneo o radicalismo islâmico⁹ que surge após a II Guerra Mundial, especialmente a ideologia baseada nos pressupostos do escritor Sayyid Qutb.

Qutb era uma figura misteriosa, porém de grande sucesso no Egito pós II Guerra. Escritor popular em seu país, ele tinha em mente que

(...) as distinções entre capitalismo e marxismo, cristianismo e judaísmo, fascismo e democracia eram insignificantes em comparação com a única grande divisão na mente de Qutb: islã e Oriente de um lado, e Ocidente cristão de outro (Wright, 2007, p.20).

Como muitos dos árabes, Qutb se sentia traído pelos EUA devido a seu apoio a Israel no pós Guerra (Ibid., p. 21). Tal mentalidade, unida ao choque cultural que sofreu após seus estudos nos EUA, fez dele um ícone dentre os radicais islâmicos. Após o atentado a Gamal Abdul Nasser em outubro de 1954, ele foi preso acusado de fazer parte da Sociedade dos Irmãos Muçulmanos, entidade fundada em 1928 com o objetivo de transformar o Egito em um país islâmico.

Na prisão, ele começou a formular as idéias que até hoje dão base ideológica ao islamismo fundamentalista:

Qutb chegou a uma conclusão tipicamente radical: seus carcereiros haviam negado a Deus ao servir Nasser e seu Estado secular. Logo, não eram muçulmanos. Em seu íntimo, Qutb os excomungara da comunidade islâmica. O nome disso em árabe é *takfir*. Mesmo não tendo empregado essa linguagem, o princípio da excomunhão, cuja aplicação justificara tanto derramamento de sangue no decorrer da história do Islã, acabava de renascer naquela enfermaria do hospital da prisão (Ibid., p. 43).

Pouco depois Qutb começou a divulgar um manifesto chamado “Marcos” (*Ma’alim fi al-Tariq*), escrito que se esgotou rapidamente e que tem como base a divisão do mundo em islã e *jahiliyya*. A *jahiliyya* foi o período que precedeu a Missão de Muhammad, em que a Península Árábica viveu em profunda ignorância e barbárie. Para Qutb a explicação sobre o mundo era simples: ou vivíamos o islã puro, ou tínhamos a *jahiliyya*, como há catorze séculos antes. Seu livro é hoje uma referência para grupos radicais islâmicos, tais como a Al-Qaeda, por mostrar um Ocidente como personificação do mal e a influência americana como sua manifestação (Huntington, 2004, p. 231). Em 29 de agosto de 1966 Qutb foi sofrendo a pena capital pelo governo egípcio e seu corpo não foi entregue a família por temor que seu túmulo pudesse se transformar em um santuário dos radicais islâmicos (Wright, 2007, p. 45).

Para entender a Al-Qaeda é importante também compreendermos o contexto na qual ela surge: a invasão soviética ao Afeganistão. Durante a invasão iniciada em 1979, milhares de refugiados de guerra afegãos transformaram a cidade de Peshawar, no Paquistão, um ponto de encontro da *jihad* contra a invasão soviética (Ibid., p. 141). Foi neste período que o dr. Ayman al-Zawahiri —hoje número 2 na hierarquia da Al-Qaeda, influente médico egípcio, um dos fundadores do grupo Al-Jihad (Egito) e grande admirador desde jovem de Sayyid Qutb, foi a Peshawar atuar como médico dos refugiados de guerra e dos *mujahidins* (guerreiros santos). Ele já visitara anteriormente ao Paquistão em 1980, quando testemunhou a coragem destes guerrilheiros de resistência aos soviéticos. Esta primeira ida foi fundamental para Zawahiri se engajar numa busca por novos soldados *jihadistas* nas universidades do mundo árabe, especialmente no Egito. É também durante a ocupação soviética que temos também o forte apoio dos Estados Unidos ao *mujahidins*, apoio este crucial na futura retirada da URSS em 1988.

Em 1986 Zawahiri se reencontrou com Osama Bin Laden, que teria conhecido em 1985 em Jidá, Arábia Saudita. Este último, um dos 54 filhos do milionário empreiteiro iemenita Mohammed Bin Laden, começaria a se identificar com o radicalismo islâmico por volta dos 14 anos por influência de um professor de ginástica da escola membro da Sociedade dos Irmãos Muçulmanos (Ibid., p. 91). Apesar da vida abastada, foi durante a faculdade que seu ativismo contra o mundo ocidental se intensificou ao conhecer amigos pertencentes à Sociedade dos Irmãos Muçulmanos e se identificar fortemente com os escritos *Marcos e À Sombra do Alcorão*, de Sayyid Qutb. Bin Laden foi ao Afeganistão em 1984 sob influência de Abdullah Azzam, palestino que recrutava homens para a resistência afegã através de discursos carismáticos em prol do martírio. Durante este período, Bin Laden ainda não tinha rompido com a monarquia saudita, que por sua vez, apoiava financeiramente os *mujahidin* com uma quantia de US\$ 350 a 500 milhões por ano (Ibid., p. 126).

A aproximação que Zawahiri e Bin Laden gerou o que hoje é a Al-Qaeda. Na verdade, como bem coloca Wright (2007, p. 147-148)

Um atendia a necessidade do outro. Zawahiri precisava de dinheiro e contatos, coisas que Bin Laden dispunha em abundância. Bin Laden, um idealista dedicado a causas, buscava um

rumo, que Zawahiri, um propagandista tarimbado, forneceu. Não eram amigos, mas aliados. Cada um acreditava poder usar o outro, e cada um foi impelido numa direção que nunca pretendeu tomar. O egípcio tinha pouco interesse no Afeganistão, exceto como uma área de preparação para a revolução em seu próprio país. Planejava aproveitar a jihad afegã como uma oportunidade de reconstruir sua organização destruída. Em Bin Laden, encontrou um patrocinador abastado, carismático e flexível. O jovem saudita era um salafista devoto, mas fraco como pensador político. Até conhecer Zawahiri, jamais expressara oposição ao seu próprio governo ou a outros regimes árabes repressivos. Seu interesse principal era expulsar o invasor infiel de um país muçulmano, mas também acalentava um desejo malformado de punir os Estados Unidos e o Ocidente pelo que acreditava serem crimes contra o islã.

Os anos de Zawahiri no Paquistão, unido com as idéias de Bin Laden e Azzam, fortaleceram as bases para uma organização terrorista de âmbito global. Após perceber a decadência moral de muitos dos jovens árabes que iam lutar no Afeganistão, ele passou a recrutar homens de alto gabarito, como médicos, engenheiros e soldados que já tivessem experiência prática na luta contra a *jahiliyya*. Foram estes homens que futuramente se tornariam os líderes da Al-Qaeda (Ibid., p. 148).

Momento antes de sua fundação existia no núcleo em Peshawar uma forte discordância entre os *mujahidin* árabes, especialmente Zawahiri e Azzam. Este último acreditava que ampliar o conceito islâmico de *takfir*, permitindo a matança de civis infiéis, ia contra o islã. O choque de idéias e o poder financeiro fizeram de Bin Laden o líder natural, apoiado por Zawahiri, do que veio a ser a maior organização terrorista não estatal da história. Apesar de existir evidências de uma prévia fundação, foi só em 20 de agosto de 1988 que uma reunião selou a criação do que

(...) chamaram de *Al-Qaeda al-Askariya* (a base militar). ‘A mencionada Al-Qaeda é basicamente uma facção islâmica organizada; seu objetivo é enaltecer a palavra de Deus, tornar sua religião vitoriosa’, registrou o secretário nas atas da reunião (Ibid., 154).

Depois de sua criação, a Al-Qaeda ficou mundialmente famosa pelos seus ataques terroristas espetaculares. É interessante notar que sua organização se espalha como uma rede de abrangência sócio-espacial por todo o globo, sendo difícil solapar seu poder destruidor que explodiu tantos edifícios e dizimou tantas vidas. Com suas células espalhadas em diversas áreas do planeta consegue se organizar em um espaço relativamente curto de tempo para efetivar seu objetivo maior de ‘enaltecer a palavra de Deus’ e ‘tornar sua religião vitoriosa’ através da violência organizada.

2.2. Uma análise da Al-Qaeda dentro do conceito de poder organizacional

Conforme afirma Mann e vimos anteriormente, o poder tem um caráter coletivo, em que certo grupo busca atingir seus objetivos. Não obstante, para isto é necessário uma estratificação social do poder. É interessante notar que esta estratificação é dúbia: pode ser bastante difusa como também autoritativa no caso da Al-Qaeda.

No núcleo central da organização, a liderança advém de uma pessoa com forte poder econômico para levar adiante a organização (no caso, Osama Bin Laden), assim como de outro indivíduo com objetivos muito claros ideologicamente, dotado de um carisma persuasivo e uma erudição em diversos campos, seja na medicina ou na religião islâmica, como é o caso de Ayman Al-Zawahiri. Este núcleo central da Al-Qaeda, junto com outro punhado de indivíduos de mesmos valores ideológicos, foram os que institucionalizaram esta organização dentro de determinadas normas e leis (cf. Mann, 1996, p. 7).

Segundo Hoffman, é este núcleo central que ainda coordena os ataques, digamos, espetaculares desta organização, como foram o 11 de setembro e os ataques às embaixadas dos EUA no Quênia e Tanzânia em 1998. Como complementa este autor,

Em alguns casos, tais como os ataques no Leste da África, eles podiam estabelecer contato e recrutar assistência de apoiadores locais e simpatizantes. Isto será somente para propósitos logísticos e outros apoios ao ataque, ou para recrutar aqueles locais para executar o ataque(s). A operação, entretanto, será plane-

jada e dirigida por um elemento ‘profissional’ com os locais claramente subordinados e atuando num papel estritamente de apoio (muito embora crítico) (Hoffman, 2007, p. 46).

Neste sentido, podemos ver um alcance de poder tipicamente autoritativo, com forte comando coercitivo que é legitimado por radicais locais de determinados países. Esta aceitação muitas vezes passa por cima de hierarquia de conhecimento (erudição). Por exemplo, um dos líderes dos ataques do 11 de setembro, Mohammad Atta, era pós-graduado em Planejamento Urbano na Universidade de Hamburgo, Alemanha. Nem por isso, ele deixou de respeitar a hierarquia de caráter militar da Al-Qaeda para se preparar na luta contra a *jahiliyya*, sendo treinado no campo de Khaldan (Afeganistão) em novembro de 1999.

Segundo Huntington (2004, p. 232-233), aproximadamente 20.000 homens foram treinados nos campos militares da Al-Qaeda no Sudão e Afeganistão. Bin Laden freqüentemente acompanhava de perto estes treinamentos. Estes, por sua vez, tinham mecanismos de recrutamento, propaganda para atrair candidatos, uma análise do compromisso ideológico, assim como análise da resiliência física e mental. Ainda, o currículo do treinamento diferia conforme o tipo da missão. Tais pontos nos mostram que o recrutamento militar para os treinamentos na organização eram profissionais, ultrapassando em qualidade a preparação militar de muitos países no globo. Após o 11 de setembro, os EUA e aliados destruíram muitos destes campos de treinamento no Paquistão, Sudão e Afeganistão, e exigiram da Al-Qaeda uma nova configuração organizacional, difusa em seu caráter, que a readequou a um contexto de combate frente à maior potência do planeta.

Sua rede hoje transpassa seu caráter inicialmente militar e autoritativo para se transformar numa organização difusa. Permanece ainda um núcleo central sob a liderança de Bin Laden e Zawahiri, com um mecanismo distinto de controle e comando. Por outro lado, se desenvolveu uma rede etérea de comunicações utilizada para atividade direta, assim como para perpetuar princípios da organização (Ibid., p. 235). Neste sentido, há um número grande de organizações que recebem armas, dinheiro, guia espiritual e outros apoios da Al-Qaeda que se espalham pela Europa, África, Américas e Ásia (Hoffman, 2007, p. 46). No entanto, muitas vezes este apoio logístico não é necessário para a execução dos ataques. Mas permanece a identificação ideológica e

o *know-how* criado por Bin Laden e Zawahiri. Temos como exemplo a organização Al-Qaeda no Magreb, que autonomamente em 30 de janeiro de 2008 explodiu um carro na sede da polícia de Thenia, na Argélia, matando quatro pessoas e deixando 20 feridos.

O exemplo mais contundente deste novo caráter organizacional difuso da Al-Qaeda foi os ataques de 7 de julho de 2005 em Londres. Nenhum dos responsáveis lutou em qualquer guerra civil envolvendo muçulmanos como na Chechênia, Cachemira ou Bósnia, como era de costume entre os militantes islâmicos.

Ao invés disso, o líder elo da célula de Londres —Mohammed Siddique Khan— e seu cúmplice, Shahzad Tanweer, foram trazidos para o Paquistão para treinamento e então retornaram a seus países com um plano de ataque e conhecimento para implementá-los. Eles então recrutaram outros localmente, quando necessário, dentro da célula e empreenderam um ataque relativamente simples, não obstante sofisticado e com grandes conseqüências (Ibid., p. 47).

Alguns autores como McAllister (2004, p. 313-315) discordam que ataques como o de Londres mostre que a Al-Qaeda tenha uma boa capacidade organizacional. Para ele, a Al-Qaeda tentou se reorganizar em forma de rede conforme aumentou a repressão a ela por parte dos EUA e aliados. Porém, não necessariamente esta reorganização funciona de maneira adequada e hoje a Al-Qaeda perdeu muito do seu poder de antanho, enfraquecendo inclusive sua persuasão ideológica.

Independente de posições contrárias à visão de Hoffman (2007) e Huntington (2004), o fato da Al-Qaeda recrutar seus terroristas nos próprios países que vão atacar mostra que seu poder deixou de estar reservado a um sócio-espaco que denominamos Oriente Médio, deixando de ser intensiva e se tornando extensiva em seu caráter, não encontrando fronteiras para sua atuação. Os ataques de Londres (2005) e na Argélia (2008) mostram que ela hoje combina um caráter difuso e extensivo, mas com aspectos ainda autoritativos, especialmente no planejamento das ações. Não obstante, logisticamente a Al-Qaeda não mais depende de um núcleo central, tendo capacidade de difundir sua ideologia que permita um grupo terrorista se organizar adequadamente para um ataque em diferentes regiões e cidades do globo.

2.3. As quatro fontes de poder social e a emergência interisticial aplicado ao caso da Al-Qaeda

Vimos acima que o aporte conceitual de Mann sobre poder organizacional pode ajudar a explicar a Al-Qaeda enquanto organização que detém poder dentro de determinado sócio-espço.

Continuando a reflexão, podemos perceber também que no caso da Al-Qaeda seus objetivos coletivos passam por um entrelaçado de questões que podem ser entendidos se consideramos as quatro variáveis mannianas de análise do poder social: ideológica, econômica, militar e política. Por exemplo, há um emaranhado de objetivos relacionados com a exploração econômica contra países islâmicos e que inclui o capital de um empreiteiro para sua organização (variável econômica); de uma divisão colonialista dos países asiáticos que não compreende os interesses de populações de áreas como a Palestina (variável política); de uma mentalidade militarista desenvolvida por países que apoiaram conflitos na região ou os colonizaram (variável militar); que finalmente resulta em um conjunto de idéias libertadoras de cunho violento e aterrador que busca libertar a região do caos, da *jahiliyya*, que esta entrou especialmente após o século XIX (variável ideológica).

A ocupação soviética e os longos anos de colonização europeia no Oriente Médio não deram cabo aos objetivos dos povos em países de maioria religiosa muçulmana. A institucionalização criada nestas áreas não foi suficiente para dar conta das demandas populares, especialmente no que tange ao respeito à crença. Neste sentido, Sayyid Qutb foi o grande porta-voz do mundo islâmico que enfrentou a modernidade que ameaçava destruir os valores islâmicos.

Sua preocupação central era com a modernidade. Os valores modernos —secularismo, racionalidade, democracia, subjetividade, individualismo, mistura dos sexos, tolerância, materialismo— haviam infectado o islã por intermédio da colonização ocidental. Os Estados Unidos agora representavam tudo aquilo (Wright, 2007, p. 37).

A insatisfação com os valores ocidentais por parte de diversos grupos de pessoas das mais diferentes classes sociais, em diferentes países islâmicos, gerou a emergência interisticial do que chamamos radica-

lismo islâmico contemporâneo, que, por sua vez, se institucionalizou em organismos como a Al-Qaeda. Mais do que simplesmente uma organização terrorista, a

(...) Al-Qaeda funciona como rede cultural, dependendo de conhecidos indivíduos em que as relações profissionais são definidas por confiança mútua. Não há procedimentos formais para recrutamento, indicação ou promoção, e pela qual habilidade e performance são levados em conta, as mais importantes considerações são lealdade, benfeitoria e nacionalidade (huntington, 2004, p. 232).

Podemos deduzir que de um contexto individualista, em que as demandas e os valores islâmicos são solapados, surge a Al-Qaeda como emergência intersticial através da institucionalização de uma rede de poder social que permite a um grupo de pessoas defenderem através da violência e de uma interpretação literal do Alcorão seus objetivos preconizados por diversas gerações.

A poder organizativo da Al-Qaeda, como já indicamos anteriormente, é proporcionado por um conjunto de variáveis que permite a formação de uma rede social peculiar, inédita na história humana: uma rede que proporcione o medo coletivo através da violência fatal com a finalidade de destruir as instituições, os indivíduos e as comunidades que confrontam os valores islâmicos.

Seu poder ideológico é de caráter especificamente transcendente, já que se baseia na crença religiosa islâmica salafista.

O termo salafismo (*salafiyyah*), que alude aos companheiros de Maomé, é utilizado para definir um movimento que pretende devolver ao islã a pureza de suas origens, baseando-se em uma leitura literal do Alcorão e da tradição (*sunna*), e rechaçando não só todas as inovações derivadas da influência ocidental, como também toda a cultura que os muçulmanos vieram a elaborar posterior ao movimento de sua fundação (áviles, 2005).

Desta maneira,

(...) se trata pois de uma variante muçulmana de um fenômeno mais amplo como é o fundamentalismo religioso. Seu

atrativo se baseia em sua simplicidade, já que parece oferecer uma resposta unívoca a todos os dilemas morais que colocam a vida. Ao não estar ligado a tradição cultural específica de nenhum país, resulta especialmente atrativo para aqueles jovens muçulmanos desarraigados de suas culturas de origem pela imigração, a os que oferecem uma integração na comunidade muçulmana universal (Ibid., 2005).

Este caráter universalista do salafismo¹⁰ faz com que organizações com a Al-Qaeda possam ter uma abrangência global, criando uma rede social específica baseada nos valores de um ramo do islã. Assim, pode-se dizer que o salafismo ajuda a Al-Qaeda em dois sentidos, seja gerando a legitimação ideológica necessária, como também criando um senso de comunidade amplo, transcendente, que ultrapassa a questão de Estados-nação.

Interessante notar também que a Al-Qaeda se utiliza para seu funcionamento do poder econômico e, principalmente, das ferramentas geradas pela globalização. O uso da internet e dos meios de inversão de capital são alguns dos exemplos de aspectos da globalização utilizados por esta organização. Além disso, a Al-Qaeda tem fortes aspectos de um empreendimento capitalista. Wright nos mostra que o processo de recrutamento, especialmente em seus primeiros anos, eram parecidos e muitas vezes até melhores do que os vemos em corporações multinacionais. Em um dos trechos, ele diz que

Os novos recrutas preenchem formulários em três vias, firmavam o voto de fidelidade a Bin Laden e juravam manter segredo. Em troca, os membros solteiros auferiam um salário de cerca de mil dólares por mês, e os membros casados recebiam 1500 dólares. Todos ganhavam uma passagem de ida e volta para casa uma vez por ano e um mês de férias. Havia um plano de saúde e —para quem mudasse de idéia— um plano de retirada: o soldado que quisesse ir embora recebia 2400 dólares e seguia seu próprio rumo. Desde o início, a Al-Qaeda pareceu uma oportunidade de emprego atraente para homens cuja educação e carreira haviam sido interrompidas pela *jihad* (Wright, 2007, p. 163).

É certo também que com o passar dos anos a fortuna de Bin Laden começou a minguar e os benefícios dados aos soldados da *jihad* global

nos anos iniciais não puderam ser sustentados. Porém isto não impediu que sua organização deixasse de utilizar ferramentas organizacionais das modernas corporações.

Tendo aplicado modernas técnicas de negócio e gestão para transformar sua organização, simultaneamente investindo na modernização de parceiros, o discernimento de Bin Laden pode ser comparado ao moderno Chief Executive Officer (CEO) [presidente de empresa] ou empreendedor capitalista. A viabilidade de sua carismática liderança suporta incorretas concepções populares, em que ele é o centro de gravidade da organização e além do mais fundamental para sua existência (huntington, 2004, p. 234).

O interessante é perceber que Bin Laden e, em menor medida Zawahiri, fazem o papel tanto de CEO como de generais desta organização. Muito já foi dito sobre a organização militar da Al-Qaeda (ver seção 2.3.1). Cabe apenas colocar que a organização militar desta organização é ímpar na história. Ao mesmo tempo em que temos uma centralização em dois líderes, há uma descentralização horizontal da execução das tarefas castrenses. Inclusive os ‘soldados’ podem fazer a paradoxal tarefa de serem recrutados para apenas uma tarefa em específico em que se explode, mas ao mesmo tempo não enfraquece a força de seu ‘exército’.

Não obstante, o caso da organização militar da Al-Qaeda se torna interessante para um estudo mais aprofundado, algo que não está no escopo deste trabalho. Cabe dizer apenas que a instituição de Bin Laden é bem sucedida ao saber mobilizar a violência como instrumento do poder humano, com vistas de atingir determinado objetivo de seu interesse.

Para complementar a raciocínio, cabe pensar até que ponto o poder e organização política contribuem como fonte de poder da Al-Qaeda. Primeiramente, é importante relatar que esta organização recebeu durante sua história forte apoio de alguns países identificados com sua causa. Apesar de ter surgido na clandestinidade, dentro de um contexto de guerra, nos anos 90 a Al-Qaeda recebeu um apoio que foi fundamental para seu desenvolvimento: o governo do Sudão.

No fim da invasão soviética ao Afeganistão, os soldados ligados a Al-Qaeda passaram a se espalhar pelo globo, alguns lutando na Bósnia, Kosovo, Cachemira, entre outros. Na mentalidade de muitos deles, após a vitória dos *mujahidins* sobre os soviéticos, era questão de tempo para a revolução islâmica se espalhar pelo mundo. No entendimento destes ‘guerreiros santos’, os acontecimentos no Sudão era um exemplo da viabilidade desta crença.

Em junho de 1989, ao mesmo tempo que terminava a *jihād* no Afeganistão, islamitas davam um golpe de Estado contra o governo democrático e civil do Sudão. O líder do golpe foi o general-de-brigada Omar Hassan al-Bashir, mas o principal mentor foi Hassan al-Turabi, um dos personagens mais complexos, originais, carismáticos e tortuosos da África (Wright, 2007, p. 186).

Turabi não era um governante insano e inconseqüente. Com mestrado em direito pela London School of Economics e doutorado na Sorbonne de Paris, concordava com Bin Laden e Zawahiri em muitos pontos. Foi imaginando uma sociedade muçulmana internacional que abriu o Sudão para todos os muçulmanos e em 1990 fez um convite para que Bin Laden viesse viver no país, o que aconteceu em 1992.

Ali, como praticamente o único empreendedor do país, Bin Laden se dedicou à carreira do pai, atuando como empreiteiro em diversas frentes pelo país. Foi neste período também que diversas organizações tidas como terroristas se concentraram em Khartoum (capital do Sudão) para se organizarem, tal como foi com a Al-Jihad, Hamas, Hizbollah e a Organização Abu Nidal (Ibid., p. 196-197).

No Sudão a Al-Qaeda melhorou suas técnicas, adotando a estratégia de homens-bomba após ver a eficácia deste tipo de ataque em ações precedentes do Hizbollah. Foi ali também que conheceu Abu Hajer, engenheiro iraquiano que emitiu as duas *fatwas* (leis islâmicas) que mudariam para sempre o caráter da Al-Qaeda.

As duas *fatwas* de Abu Hajer —a primeira autorizando os ataques a tropas americanas, e a segunda, o assassinato de inocentes— transformaram-na numa organização terrorista global. A Al-Qaeda não se concentraria em combater exérci-

tos, mas em matar civis. O conceito anterior da organização como um exército móvel de *mujahidin* que defenderia as terras muçulmanas sempre que estivessem ameaçadas fora posta de lado em favor de uma política de subversão permanente do Ocidente. A União Soviética estava morta, e o comunismo já não ameaçava as fronteiras do mundo islâmico. Os Estados Unidos eram a única potência capaz de impedir a restauração do antigo califado islâmico, e teriam de ser enfrentados e derrotados (Ibid., p. 198).

O governo de Turabi proporcionou à Al-Qaeda um espaço fora da clandestinidade que acelerou seu desenvolvimento e instigou a possibilidade de um futuro califado islâmico. Isto fez com que a Al-Qaeda se colocasse como instrumento que auxiliaria a acelerar a reconstrução de um poder político único na história, que seria a origem do dito califado. Porém aquela aspiração não iria, pelo menos naquele momento, se traduzir em realidade. Em 1996, Bin Laden deixou o Sudão após inúmeros desentendimentos com Turabi, consequência da antipatia dos EUA ao saudita. Além disso, o Sudão espoliou muitas de suas riquezas e a ele não restava saídas além de sair de lá, já que tinha sido expulso do país.

Em um momento de decadência de sua organização, ele foi para o Afeganistão durante o regime talibã¹¹. Apesar de não ter a simpatia do governo talibã, Bin Laden se estabeleceu em Jalalabad. Em um país em que o lema passara a ser “atire a razão aos cães”, não era surpreendente que todo apoio fosse dado a uma organização terrorista¹². Dali organizou os atentados de 11 de setembro, às embaixadas dos EUA no Leste da África em 1998 e o ataque ao USS Cole no Iêmen em 2001.

Novamente surge a questão estatal como importante para o desenvolvimento de uma organização terrorista: a Al-Qaeda retoma sua força por conta do apoio de uma instituição centralizada e territorializada que lhe dá o suporte (ou conivência para sua atuação). O ano de 1998 foi especial neste sentido, com a organização de Bin Laden e Zawahiri conseguindo recrutar milhares de novos militantes, entre eles aqueles que viriam a executar os atentados de 11 de setembro.

Refletindo sobre a influência do poder político em uma organização terrorista como a Al-Qaeda, surge um paradoxo interessante a ser ana-

lisado: ela combate países (principalmente os EUA e aliados), porém sem combater necessariamente seu exército de forma tradicional. Ou ainda, tem como objetivo recriar um Estado —califado islâmico, porém sem estar baseada em qualquer Estado em específico.

Desde os atentados de 11 de setembro, em que os EUA atacaram o Afeganistão acusando este país de ser um abrigo para terroristas internacionais, a Al-Qaeda tem se remodelado, se utilizando de sua rede ideológica de influência para lograr seus objetivos através de uma organização difusa, conforme explicamos na seção 2.3.1.

3. Considerações finais

Explorando o texto de Mann e considerando seu aporte teórico, podemos perceber que sua teoria fornece um interessante instrumento de análise do poder social. Em uma releitura da ciência política clássica, o autor sugere que a partir da análise de quatro variáveis (ideológica, econômica, militar e política) podemos explicar a organização do poder em diferentes contextos sociais. Além disso, seu conceito de poder é abrangente, analisados através de formas típico-ideais que consideram seu caráter autoritativo e difuso, extensivo e intensivo, coletivo e distributivo.

Não obstante, uma questão em aberto era se sua teoria poderia ser aplicada a qualquer rede de poder social, inclusive na explanação sobre uma organização terrorista de âmbito global como é a Al-Qaeda. Nossa tentativa foi tentar aplicar esta teoria em um estudo de caso. Por meio da leitura de textos de autores especialistas na análise sobre terrorismo, pudemos perceber que é adequado examinar a Al-Qaeda por meio do aporte teórico-metológico de Michael Mann.

Esta organização surge como emergência intersticial de uma rede social complexa, que institucionalizou por séculos valores não compartilhados pelos indivíduos de origem religiosa muçulmana que vivem no Oriente Médio. Com o passar dos anos de colonização e invasões de diferentes ideologias, seja ela capitalista ou socialista, passa a existir uma demanda pela defesa do islamismo, que encontra Sayyid Qutb como seu grande mentor ideológico.

É quando então esta demanda deixa de ser uma emergência intersticial das redes de poder social para se institucionalizar em novas organizações. Estas surgem com o objetivo de combate aos valores ocidentais por meio de violência organizada que causem medo coletivo, no caso, organizações terroristas. Entre estas organizações está a Al-Qaeda.

Quando fundada, tinha um poder autoritativo e intensivo, com forte estrutura de comando e contornado por uma rede sócio-espacial definida. Com o passar dos anos, esta organização sofre mudanças geradas pelo ambiente sócio-espacial que atua —no caso, o globo— que a pressionou a redefinir seu arranjo para um poder organizacional difuso e extensivo. Contudo, permanecem ainda aspectos autoritativos, haja vista a manutenção centralizada de alguns fatores organizacionais ligados ao planejamento das operações.

Por fim, nota-se que as quatro variáveis propostas por Mann ajudam a compreender a Al-Qaeda. Seu poder se fundamenta especialmente na sua ideologia salafista, que consegue atrair de maneira abrangente seguidores e militantes em diferentes regiões do globo. Outro aspecto importante é que ela se utiliza do arranjo econômico capitalista para suas operações, seja se valendo de fatores organizativos comuns a corporações multinacionais, ou mesmo aproveitando das ferramentas que a globalização oferece. Ainda, seu poder militar hoje é extensivo e horizontal, com capacidade de atrair militantes e mobilizar a violência como instrumento de poder em diferentes cidades da Europa, América, Ásia ou África. Por fim, o poder político de alguns países como Sudão e Afeganistão a ajudou a se desenvolver, sendo que de outro lado outros Estados-Nação como os EUA a combatem e exigem sua constante remodelagem para manutenção de seu poder organizacional.

Em suma, nossa análise indica que o aporte metodológico de Michal Mann é válido para observar e explorar o fenômeno atual das organizações terroristas globais, tal como é a Al-Qaeda. Está claro também que a obra de Mann não pode ser julgada com precisão neste momento, haja vista que sequer está terminada. Entretanto, é apropriado afirmar que suas idéias parecem ser um interessante instrumento de análise do poder social, que pode abranger diferentes objetos de pesquisa em diferentes linhas temáticas da Ciência Política, inclusive nas Relações Internacionais.

NOTAS

1. Artigo produzido em 2008 e revisado em julho de 2009. Agradecemos aqui as importantes observações do parecerista anônimo que analisou previamente este trabalho. Na medida do possível, buscamos considerar ao máximo seus apontamentos e sugestões.
2. Marcos Alan Ferreira é Professor Assistente no Departamento de Relações Internacionais & Country Studies da Escola Superior de Propaganda e Marketing (São Paulo, Brasil) e Pesquisador no Observatório das Relações Estados Unidos-América Latina (OREAL/Programa San Tiago Dantas, São Paulo, Brasil).
3. Tradução minha. Visando evitar notas de rodapé repetitivas e desnecessárias, saliento que todas as citações literais são traduções nossas diretamente do inglês ou espanhol. Qualquer erro ou equívoco é de nossa inteira responsabilidade.
4. Este exemplo foi dado pensando que nos atentados de 11 de Setembro, alguns dos terroristas que lideraram o ataque contra as torres do World Trade Center tiveram formação universitária na Europa e EUA, como o egípcio Mohammad Atta. Por outro lado, as lideranças da Al-Qaeda estavam concentradas na divisa do Afeganistão com o Paquistão, em Tora Bora. Para mais informações sobre esta questão, ver wright, 2007, *passim*.
5. Segundo o dicionário Collins (1991, p. 192), “authoritative” significaria autorizado ou autoritário. No entanto, a tradução em tais termos não seriam apropriados para o contexto deste artigo. Assim, adotamos o termo “autoritativo”, conforme bem colocado no dicionário Oxford Learner’s, no sentido de “ter ou mostrar autoridade” (2005, p. 23).
6. “Estratificação social é a total criação e distribuição do poder na sociedade” (Ibid., p. 10).
7. Para mais sobre o assunto, ver Durkheim (1978), p. 205-245.
8. Consideramos conceitualmente um estudo de caso quando “o investigador examina a história do evento em detalhe para chegar a um conjunto de hipóteses causais sobre seu rumo” (little, 1990, p. 29). Este método depende da identificação de ligações particulares causais entre eventos históricos e circunstâncias.

9. Apesar de considerarmos aqui o radicalismo islâmico contemporâneo, uma mentalidade ideológica de defesa fanática da Fé islâmica não é algo do século XX. Na verdade, apesar do caráter essencialmente pacífico do Islã (cf. Muhammad, Sura 5), tivemos períodos em que líderes religiosos, muitas vezes em defesa de sua posição e prestígio, cometeram massacres pouco conhecidos e estudados pela historiografia ocidental. Um exemplo de tais massacres foi o de Zanján, Irã em meados do século XIX, em que o clero muçulmano dizimou mais de 20.000 vidas por proclamarem serem seguidoras da Fé Babí, precursora do que é hoje a Fé Bahá'í, religião com 7 milhões de seguidores em todo o mundo. Para mais sobre o massacre de Zanján, ver sears (1995, p. 160-162) e gobineau (1908, p. 220-225).
10. O debate sobre o caráter universalista da Al-Qaeda, e também de quem a combate –o governo dos EUA e aliados– é amplamente discutido por degenszajn (2006). Este autor comenta que (p. 109) “o terrorismo contemporâneo, entendido aqui como o acontecimento que teve como ponto de inflexão os atentados de 11 de setembro de 2001, se desenvolve não como um movimento que se opõe ao Estado —como o terror anarquista na segunda metade do século XIX— mas opera pela afirmação de um outro Estado. Essa mudança é fundamental para compreender esse movimento de internacionalização do terrorismo, que deixa de ter uma dimensão exclusivamente nacional, associada à construção e à abolição do Estado moderno, e redimensiona-se internacionalmente nesse confronto de universais.”
11. Para mais sobre o regime talibã no Afeganistão, cf. Wright (2007, p.251-257).
12. Para mais detalhes sobre a mudança de postura do governo afegão talibã, cf. Wright (2007, p. 273-290).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avilés, Juan (2008). Una amenaza compartida: La yihad global en Europa y en Magreb. *ARI*, Real Instituto Elcano, Madrid, n. 15, 2005. Dispo-

- nível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/674.asp>. Acessado em: 31 jan. 2008.
- Degenszajn, Andre (2006). *Terrorismo e terroristas*. São Paulo : Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais (Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). 154p.
- Durkheim, Émile (1978). *Os Pensadores: Durkheim*. São Paulo : Abril Cultural.
- Hoffman, Bruce (2007). The Global Terrorist Threat: Is Al-Qaeda on the Run or on the March? *Middle East Policy*, v. 14, Summer 2007, p.44-58.
- Huntington, S. P. (2004). Al-Qaeda: A Blueprint for International Terrorism in the Twenty-First Century? *Defence Studies*, London, v. 4, n. 2, Summer 2004, p. 229-255.
- Little, Daniel (1990). *Varieties of Social Explanation*. San Francisco : Westview Press.
- Gobineau, Comte de (1908). *Les Religions et les Philosophies dans l'Asie Centrale*. Paris : Librairie Critique.
- Mann, Michael (1996). *The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760 (volume 1)*. New York : Cambridge Univ. Press.
- Mcallister, Brad (2004). Al Qaeda and the Innovative Firm: Demythologizing the Network. *Studies in Conflict and Terrorism*, n. 27, 2004, p. 297-319.
- Muhammad (1971). *The Qu'ran (translated by J. M. Rodwell)*. New York: Everyman's Library.
- Sears, William (1971). *Release the Sun*. Wilmette, IL : Bahá'í Publishing Trust.
- VVAA (2005).. *Oxford Learner's Pocket Dictionary*. Shangai : Oxford Univ. Press.
- Wilson, Betty *et. al.* (1991). *Mini Collins Dicionário Português-Inglês/ Inglês-Português*. São Paulo : Siciliano.
- Wright, Lawrence (2007). *O Vulto das Torres: A Al-Qaeda e o caminho até 11/9*. São Paulo: Companhia das Letras.

SUMMARIO

Teoria política contemporânea e o terrorismo global: um estudo de caso sobre o aporte teórico de Michael Mann aplicado à Al-Qaeda

O presente artigo busca analisar o aporte metodológico de Michael Mann proposto em seu trabalho *The Sources of Social Power: a history of power from the beginning to A.D. 1760*. Se explicará aqui seus conceitos de sociedade, poder organizacional e fontes do poder social (ideológico, econômico, militar e político). Explicados estes conceitos, será feito um estudo de caso que aplique estes mesmos conceitos ao poder organizacional da Al-Qaeda, fazendo uma breve análise exploratória desta organização conforme textos de especialistas na área.

Veremos que apesar da obra de Mann ser demasiado nova para um julgamento por parte de cientistas políticos, sociólogos e historiadores, suas idéias se tornam um interessante instrumento de análise política, que pode ser aplicado inclusive a fenômenos políticos contemporâneos tais como o terrorismo global.

RESUMEN

Teoría política contemporánea y el terrorismo global: un estudio de caso sobre el aporte teórico de Michael Mann aplicado a Al-Qaeda

El presente artículo busca analizar el aporte metodológico de Michael Mann planteado en su trabajo *The Sources of Social Power: a history of power from the beginning to A.D. 1760*. Se explicará aquí sus conceptos de sociedad, poder organizacional y fuentes del poder social (ideológico, económico, militar y político). Luego de esa explicación, se hará un estudio de caso aplicando esos mismos conceptos al poder organizacional de Al-Qaeda, con un breve análisis de esta organización basado en textos de especialistas en el tema.

Pese a que la obra de Mann es demasiado nueva para pasar por el juicio de politólogos, sociólogos e historiadores, advertiremos que sus ideas se presentan como un interesante instrumento de análisis político que puede ser aplicado, incluso, a fenómenos contemporáneos tales como el terrorismo global.

ABSTRACT

Contemporary Political Theory and Global Terrorism: a case study on Michael Mann's theoretical contribution applied to Al-Qaeda

This article attempts to analyze Michael Mann's methodological contribution set out in his work "The Sources of Social Power: a history of power from the beginning to A.D. 1760." The article explains his concept of society, organizational power and sources of social power (ideological, economic, military and political). Following the explanation, a study case will be presented applying those same concepts to Al-Qaeda's organizational power, including a brief analysis of this organization based on texts written by experts in the matter.

Although Mann's work is still too recent for thorough review by political scientists, sociologists and historians, we will find that his ideas represent an interesting instrument of political analysis that may even be applied to contemporary phenomena such as global terrorism.

Colección Pensamiento Propio

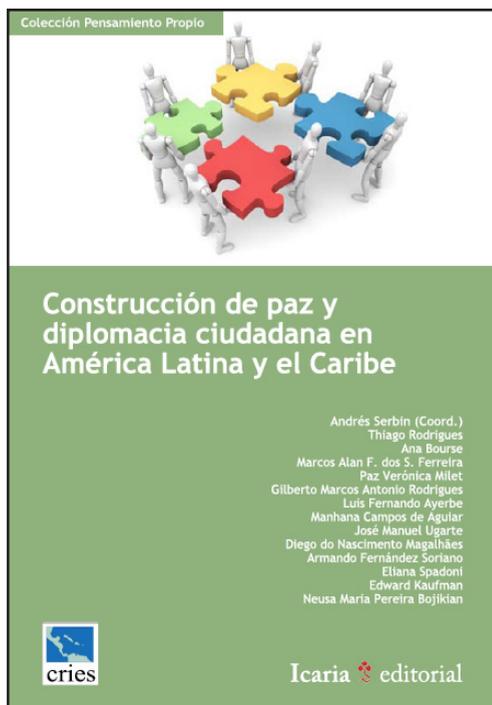
Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) *Construcción de paz y diplomacia
ciudadana en América Latina y el Caribe.*

Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2008. 466 págs.
ISBN 978-84-7426-9895

El presente volumen ofrece, en base a un hilo conductor común —el rol de la sociedad civil y de la diplomacia ciudadana en la prevención de conflictos— una serie de aportes agrupados en dos partes: la primera, de carácter conceptual y teórico, que aborda los temas de paz, violencia y sociedad civil desde un enfoque basado en las realidades de nuestra región; los actores relevantes en el proceso de prevención de conflictos y construcción de la paz; y la segunda, consistente en un exhaustivo manual de diplomacia ciudadana, básicamente orientado a proveer a las redes y organizaciones de la sociedad civil de instrumentos útiles para desarrollar mecanismos de prevención de conflictos desde la acción ciudadana.

En consecuencia, este nuevo volumen de la Colección Pensamiento Propio conjuga un esfuerzo intelectual por partida doble en el intento de desarrollar un marco conceptual para las iniciativas ciudadanas de prevención de conflictos acorde a las realidades de nuestra región, y un instrumental útil para impulsarlas.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

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



La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción

Ricardo Arredondo

1. Introducción

Resulta innegable que uno de los principales logros del derecho internacional en los últimos 60 años ha sido la paulatina creación de un conjunto de normas reguladoras de la actividad estatal, entre las que se destacan aquellas referidas a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre los elementos esenciales de este nuevo orden jurídico internacional surgido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se encuentran la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la obligación que tienen todos los Estados de respetar y hacer respetar los derechos humanos. En realidad, resulta difícil entender cómo se podrían satisfacer los ideales de la Carta sin el debido respeto de estos dos principios, entre otros.

El sistema jurídico internacional posterior a 1945 produjo diversos instrumentos que confluyeron para generar la actual arquitectura normativa que se encuentra asentada en algunos pilares fundamen-

tales como la Declaración Americana de los Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de Genocidio, ambas de 1948.¹ Asimismo, desde su constitución, las Naciones Unidas han desempeñado un rol fundamental en la adopción de numerosos regímenes de tratados multilaterales sobre derechos humanos proveyendo contenido y significado a los derechos enunciados en la Declaración Universal, en particular mediante la adopción de los dos Pactos Internacionales de 1966, el de Derechos económicos, sociales y culturales y el de Derechos civiles y políticos.

Las Naciones Unidas también han trabajado activamente en la codificación de derechos y obligaciones específicos, que han dado lugar al surgimiento de otros instrumentos de derechos humanos para proteger los derechos del niño; para proteger los derechos de las mujeres; para prevenir la discriminación racial; para prevenir tortura; para proteger a las minorías; para promover y proteger diversidad cultural y contra la desaparición forzada de personas.² Con respecto al derecho internacional humanitario, existen también numerosos acuerdos, siendo su núcleo central las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.³

Todos estos instrumentos internacionales están diseñados para proteger a las personas en general, principalmente en su relación con el Estado, y a las personas en situaciones de crisis humanitarias, tales como conflictos armados internos e internacionales. Asimismo, estos acuerdos han permitido que las personas físicas se convirtieran en sujetos de derecho internacional como portadores de derechos y titulares de derechos en virtud de ese creciente corpus los tratados y convenciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Estos instrumentos persiguen crear ciertos estándares comunes o mínimos. Su propósito es asegurar que los mismos sean observados a nivel nacional. La obligación de cumplir estos compromisos libremente acordados reside básicamente en los Estados. El deber asumido consiste en que éstos verifiquen el cumplimiento de estos derechos en el plano interno, es decir, dentro del territorio sobre el cual son soberanos. Las obligaciones del derecho internacional humanitario también se dirigen a los individuos; como ha sido claramente establecido en los Estatutos de los tribunales penales internacionales y desarrollado por la práctica y jurisprudencia emanada de ellos.

A pesar de que las obligaciones asumidas por los Estados son, en general, de naturaleza interestatal (de Estado a Estado), las Naciones Unidas continúan desempeñando un rol directo y fundamental en la creación de normas, a través del trabajo de redacción que desarrollan diversas instituciones del sistema de Naciones Unidas. Asimismo, de manera indirecta, la Organización provee un foro único y necesario para las negociaciones interestatales, *inter alia*, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Por otra parte, a través de un *obiter dictum* de la Corte Internacional de Justicia, se ha ido desarrollando el concepto de “obligaciones debidas a la comunidad internacional en su conjunto” (obligaciones *erga omnes*). Se considera que las obligaciones *erga omnes* “suponen el reconocimiento de la existencia de normas sustantivas de carácter fundamental, respecto de las que todos los miembros de la comunidad internacional tienen un interés legítimo en su protección”.⁴ Ello hace que, como lo afirma el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI) sobre Responsabilidad Internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la comunidad internacional tenga derecho a invocar la responsabilidad de un Estado que cometa una violación (Art. 48.1.b).⁵

La Carta de las Naciones Unidas tiene ínsita una tensión inherente entre el principio de la soberanía del Estado —que prohíbe la intervención— y el principio de promoción y protección de los derechos humanos —que habilitaría la intervención externa en determinados supuestos y bajo ciertas condiciones.

Paralelamente al desarrollo de la Organización, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y por el derecho internacional humanitario, se ha transformado en una cuestión de creciente preocupación por parte de la comunidad internacional. Este desarrollo ha significado que el orden jurídico internacional haya llegado a ser más amplio que en el pasado. Ello trajo aparejado, gradualmente, que las instituciones y los mecanismos⁶ que se han establecido para promover y proteger los derechos humanos sean más activos e influyentes.

El 8 de marzo de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 53/144, intitulada “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover

y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”,⁷ en la que se reitera que la responsabilidad primaria en la promoción y de la protección de derechos humanos corresponde a los Estados. Ello no obstante, también reconoce el derecho de individuos, grupos y asociaciones de promover los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como a nivel internacional.

Otros importantes desarrollos de la última década han sido el establecimiento del Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, del Tribunal Internacional para Ruanda y de la Corte Penal Internacional. Estos tribunales, que reconocen su antecedente en los de Nuremberg y Tokio de 1945, están ejercitando su jurisdicción sobre materias que tradicionalmente han sido de competencia exclusiva de los Estados.

Los instrumentos mencionados permiten observar una clara evolución del derecho internacional tendiente a establecer límites a la concepción tradicional de soberanía territorial ante situaciones que implican violaciones claras, sistemáticas y flagrantes a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario, realizadas en algunos casos de manera masiva.

La evolución en la interpretación y aplicación de estos conceptos ha llevado a una flexibilización del principio de no intervención, mientras que paralelamente la protección de los derechos humanos parece haber cobrado mayor fuerza. Consecuentemente, el concepto de soberanía lejos de ser considerado absoluto ha ido erosionándose para dar cabida a la acción de la comunidad internacional en casos en los que se producen violaciones masivas, sistemáticas y flagrantes de los derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario.

Ello significa que las materias que constituían el “dominio reservado” del Estado se han contraído, a la par que las normas del derecho internacional de los derechos humanos han ido creciendo y consolidándose, para transformarse primero en estándares generalmente aceptados y subsiguientemente en derecho consuetudinario e inclusive, parte de él, en normas de *jus cogens*.

Esto ha hecho que algunos comentaristas consideren que la soberanía más que un derecho absoluto es una noción instrumental y contingente, cuya validez depende de que la soberanía sea una herramienta

del Estado al servicio de los intereses de la población y no un escudo del Estado frente a la potencial acción de la comunidad internacional en defensa de los derechos de esa población.⁸ Esa concepción de la soberanía como responsabilidad es la que da origen al concepto de “responsabilidad de proteger”.⁹

2. El concepto de “responsabilidad de proteger”

El concepto de responsabilidad de proteger comenzó a tomar auge a partir del *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, titulado “*La responsabilidad de proteger*”.¹⁰

El Informe ICISS procuraba encontrar una solución a la paradoja planteada por el Secretario General de las Naciones Unidas con posterioridad al bombardeo de Kosovo, cuando se preguntó cómo debería la comunidad internacional reaccionar y reconciliar el respeto por los derechos soberanos de los Estados con la necesidad de actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario, como las de Ruanda y Srebrenica¹¹. Ante este dilema, la ICISS procuró fundamentalmente introducir un cambio de perspectiva,¹² al considerar la cuestión en términos de responsabilidad de proteger en lugar de hacerlo como intervención humanitaria.

La responsabilidad de proteger pone el punto focal en las necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Esa responsabilidad del Estado se manifiesta en una doble dirección: externa (frente a los demás Estados o la comunidad internacional) e interna (frente a sus propios ciudadanos).

En línea con el principio de soberanía estatal, esa responsabilidad incumbe en, primera instancia, al Estado interesado y que “sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar”.

El Informe ICISS sostiene que dicho deber comprende tres tipos de responsabilidades: de prevenir, de reaccionar y de reconstruir. En lo que se refiere específicamente a la responsabilidad de reaccionar, como se señalara precedentemente, el Informe ICISS admite la intervención

sólo en casos extremos, cuando las medidas preventivas han probado ser insuficientes y el Estado involucrado no muestra voluntad o no puede solucionar la situación y cómo último recurso.¹³ Esas dos graves hipótesis son: a) grandes pérdidas de vidas humanas y b) la depuración étnica, que han de cometerse a gran escala para justificar una intervención militar,¹⁴ lo que excluiría las intervenciones armadas con otros fines, tales como, inter alia, las destinadas a poner fin a otras violaciones a los derechos humanos, a la protección de nacionales o a cambios de régimen.¹⁵ Asimismo, se establecen seis requisitos que deben ser cumplimentados para poder llevar adelante esa medida de fuerza: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables.¹⁶

El concepto de responsabilidad de proteger fue recogido posteriormente en una serie de documentos (de carácter no vinculante desde un punto de vista jurídico). Entre ellos, en su informe “Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida”,¹⁷ el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, se hace eco del Informe ICISS y subraya que más que un “derecho” a intervenir, los Estados tienen una obligación *erga omnes* de tomar, cuanto antes, todas las medidas a su alcance para prevenir o poner fin a violaciones graves y masivas a los derechos humanos.

Posteriormente, en su informe “*Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*”¹⁸, el Secretario General de las Naciones Unidas sostuvo la necesidad de “avanzar hacia la meta de asumir la “responsabilidad de proteger” a las víctimas posibles o reales de las atrocidades masivas y actuar en consecuencia”.¹⁹

Los Jefes de Estado y de Gobierno, en el “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, decidieron aceptar esa propuesta y parecería que han elevado la “responsabilidad de proteger” al rango de obligación, que, por una parte, exige a los Estados “proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”;²⁰ y, por otra, en esos mismos supuestos, señala la responsabilidad de la comunidad internacional, “por medio de las Naciones Unidas”, “de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de

lesa humanidad”.²¹ En el ejercicio de esa responsabilidad de “ayudar a proteger” a la población civil contra ese tipo de crímenes, los Estados se declaran “dispuestos” (aunque no se obligan) a llevar adelante “en cada caso concreto” una eventual acción colectiva por medio del Consejo de Seguridad, cooperando, cuando sea oportuno, con las organizaciones regionales pertinentes “si los medios pacíficos resultan inadecuados” y haya evidencia de que las autoridades nacionales no cumpliendo con su obligación de proteger a su población.

Queda claro que la responsabilidad de proteger compete ante todo al Estado cuya población se ve directamente afectada, aunque la comunidad internacional también tiene una responsabilidad subsidiaria. Esta responsabilidad secundaria entra en juego cuando es “evidente” que las autoridades estatales “no protegen a su población”²² o, peor aún, cuando es el propio Estado el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él.

Con relación a la cuestión de la autoridad, es decir quién debe autorizar esas intervenciones, el Informe ICISS ponía de relieve que el Consejo de Seguridad era el órgano autorizado para hacerlo²³, señalando que los Miembros Permanentes deberían abstenerse de utilizar el derecho de veto, a menos que sus intereses vitales estén en juego.²⁴ Sin embargo, el Informe ICISS dejaba una ventana de oportunidad para las intervenciones unilaterales al establecer la posibilidad de que los Estados individualmente pudieran actuar cuando el Consejo de Seguridad se viera impedido de hacerlo. Esa posibilidad es también admitida por algunos comentaristas que sostienen que en caso de parálisis del Consejo de Seguridad se podría actuar por fuera del sistema multilateral o, más aún, a través de iniciativas unilaterales.²⁵

Sin embargo, esto no fue aceptado por la comunidad internacional, como surge del Documento Final de la Cumbre de 2005 que establece que compete al Consejo de Seguridad “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, [...] y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda”.²⁶ Si bien establecer un enfoque “caso por caso” resulta lo más adecuado en este tipo de supuestos, hay quienes sostienen que el Documento Final, al establecer que el Consejo de Seguridad actuará “en cada caso concreto”, intentó diluir las responsabilidades de dicho órgano en esta materia.²⁷

Cabe señalar que no existe todavía consenso acerca del modo en que debería reformarse el Consejo de Seguridad (si es que ello alguna vez ocurre) y sus Miembros Permanentes no han exhibido una clara disposición a renunciar o limitar su derecho de veto.

Una conclusión importante que debe subrayarse es que cuando la comunidad internacional (es decir, los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales), hablan de responsabilidad de proteger lo hacen en referencia al concepto en la forma en que fue redactado en el Documento Final, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de 2005.²⁸

3. De la noción a la acción

Desde su asunción como Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon se mostró dispuesto a robustecer este concepto que parecía perder fuerzas desde el momento mismo de su adopción.²⁹ A fines de mayo de 2007, nombró nuevo Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas a Francis Deng, que sucedería al argentino Juan Méndez, y solicitó sin éxito que ese puesto fuera reclasificado a la categoría de Secretario General Adjunto.³⁰ Asimismo, a comienzos de 2008, con el objetivo de ampliar la oficina del Representante Especial, “con el fin de reforzar la eficiencia de sus operaciones y de tener en cuenta el vínculo que existe entre las atrocidades en gran escala y las amenazas a la paz y la seguridad”,³¹ designó a Edgard Luck como Asesor Especial encargado de la responsabilidad de proteger, en el entendido de que “la prevención del genocidio y las atrocidades masivas y la responsabilidad de proteger se complementan”.³²

Considerando que el propósito de la futura labor de la Organización no radica en reinterpretar o renegociar las conclusiones de la Cumbre Mundial de 2005 sino en buscar los medios necesarios para implementar las decisiones adoptadas en dicha ocasión, el Secretario General elaboró un informe titulado “*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”,³³ con el fin de proponer ideas iniciales para lanzar un debate entre los Estados Miembros sobre la responsabilidad de proteger.

En dicho informe el Secretario General insiste en que las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre están sólidamente fundadas en principios bien establecidos de derecho internacional convencional como en el consuetudinario, en los que se establece que los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, y guardan conformidad con las disposiciones, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Por ello, añade el Secretario General, cuando se adoptó la noción de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre de 2005 no se procuró “establecer excepción alguna a las obligaciones mucho más diversas vigentes en el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados o el derecho penal internacional” ... “En ese sentido, la responsabilidad de proteger no cambia, y de hecho hace más estrictas, las obligaciones que incumben en derecho a los Estados Miembros de las Naciones Unidas de no recurrir a la fuerza salvo que lo hagan de conformidad con la Carta”.³⁴

Al recordar los disensos que impidieron la adopción de determinados párrafos en la Cumbre de 2005, el Informe destaca la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, que teniendo presente “las dolorosas lecciones de la historia y, por la otra, a la evolución de las normas jurídicas y los imperativos políticos”, decidieron “hacer pasar esa responsabilidad de la promesa a la práctica”.³⁵

Con este marco conceptual histórico, jurídico y político, el Informe esboza una estrategia con tres pilares para promover la implementación de la noción de responsabilidad de proteger. El primer pilar sostiene que la responsabilidad de proteger incumbe al Estado; el segundo se refiere a la asistencia internacional y a la formación de capacidad de un mecanismo de alerta temprana; mientras que el tercer pilar se aboca a lo que se denomina una “respuesta oportuna y decisiva” para poner fin a las crisis humanitarias.

4. La necesidad de pasar a la acción

Cuando se analizan retrospectivamente las crisis humanitarias del siglo pasado, como expresa el Secretario General, se observan tres factores:

en primer lugar, en cada caso había claras señales de advertencia, ya que este tipo de violencia “requiere planificación y preparación, así como un contexto económico, social y político propicio”.³⁶ En segundo lugar, debido a los intereses políticos contrapuestos de los diversos actores involucrados, estas señales fueron ignoradas, desestimadas o minimizadas por instancias decisorias a alto nivel, tanto en el plano nacional como en el internacional. Consecuentemente, uno puede constatar que las Naciones Unidas (sus órganos intergubernamentales y su Secretaría) no hicieron lo que debían. En particular, en el caso que nos ocupa, ello quedó de manifiesto en el informe del Secretario General sobre la caída de Srebrenica, donde se ponía de relieve “la ambivalencia generalizada en las Naciones Unidas con respecto al uso de la fuerza para establecer la paz” y “una ideología institucional de imparcialidad aún en los casos de intento de genocidio”.³⁷

A pesar de ello y de los innumerables informes, documentos y trabajos académicos y de ONGs sobre este tema, que incluían recomendaciones sobre aspectos institucionales y la instauración de mecanismos de la alerta temprana, estas sugerencias no se han llevado plenamente a la práctica, no obstante los intentos por aumentar la capacidad de prevención en la Organización. Como manifiesta el Secretario General, “las Naciones Unidas y los Estados que las integran siguen sin estar preparadas para cumplir sus obligaciones más fundamentales de prevención y protección”.³⁸

En el párrafo 138 del Documento Final se insta a los Estados a adoptar “las medidas apropiadas y necesarias” para prevenir los crímenes allí mencionados y la incitación a cometerlos. A su vez, se insta a la comunidad internacional a “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad” y a “ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”. En el párrafo 139 se hace referencia a los “medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta y a la adopción de “medidas colectivas” de conformidad con el Capítulo VII.

Durante la Cumbre se reconoció que la alerta y la evaluación tempranas constituían un elemento necesario aunque no suficiente para que los Estados Miembros tomaran medidas preventivas y de protección por medio de las Naciones Unidas. Como señalaba el párrafo 138 del Docu-

mento Final, la comunidad internacional debería “apoyar a las Naciones Unidas para establecer una capacidad de alerta temprana”. Como señala el Secretario General en su informe “*Hacer efectiva...*”:

“Para ello sería necesario i) que las instancias decisorias de las Naciones Unidas tuvieran oportunamente una corriente de información precisa, fehaciente, fiable y pertinente con respecto a la preparación o comisión de los cuatro crímenes o actos especificados o la incitación a cometerlos; ii) que la Secretaría de las Naciones Unidas estuviera en condiciones de evaluar esa información y comprender debidamente lo que ocurriera en el contexto de las condiciones en el lugar y iii) que hubiera fácil acceso a la oficina del Secretario General. Demasiadas veces la alarma no sonó o no se suscitó atención ni se logró que los altos mandos políticos, en la Secretaría o en los órganos intergubernamentales, tomaran medidas efectivas (véase S/1999/1257 y A/54/549). En todo caso, la reiteración de falsas alarmas o, peor aún, una información selectiva también podrían redundar en detrimento del crédito de la Organización. Por eso es importante que la evaluación y la alerta temprana tengan lugar en forma imparcial, prudente y profesional, sin injerencias política ni dobles raseros”.³⁹

Resulta obvio destacar que la prevención es un elemento fundamental para que la estrategia en la materia pueda tener razonablemente expectativas de éxito, ya que si se actúa con antelación a que ocurran los hechos se podrá evitar el dilema entre no actuar y dejar que se cometan violaciones masivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; o tener que recurrir a la fuerza para poner fin a esas violaciones.

La prevención bien entendida “empieza por casa”. Esto significa que la responsabilidad de prevenir estos crímenes incumbe, en primera instancia al Estado, ya que la protección de su población, sean o no nacionales de ese Estado,⁴⁰ es un atributo definitorio de la soberanía. En ese sentido, la responsabilidad de proteger lo que procura es “construir una soberanía responsable, no socavarla”.⁴¹ Para ello se requiere crear instituciones, capacidad y prácticas para responder a los desafíos que representan aquellas situaciones susceptibles de degenerar en crisis humanitarias. Debe ponerse especial énfasis en procurar el efectivo goce de los derechos humanos establecidos en diversos instrumentos

internacionales. Tales derechos gozan de carácter de normas consuetudinarias y, en algunos Estados, han alcanzado rango constitucional.⁴²

En este aspecto, el Informe “*Hacer efectiva...*” contiene una serie de recomendaciones para que los Estados mejoren sus mecanismos internos de prevención⁴³, entre las que puede señalarse las siguientes:

- a) impulsar el mandato amplio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, según lo prescrito en la resolución 48/141 de la Asamblea General⁴⁴, así como los del Consejo de Derechos Humanos, los relatores especiales, y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos;
- b) procurar que los Estados que aún no lo son se transformen en partes de los instrumentos internacionales pertinentes en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional;
- c) tratar de que los Estados que aún no lo han hecho recojan fielmente estas normas internacionales fundamentales en su legislación nacional, de modo que los cuatro crímenes o actos especificados, así como la incitación a cometerlos, queden tipificados en el derecho y la práctica internos;
- d) trabajar para que todos sectores de la sociedad tengan igual oportunidad de acceso a la justicia y a los recursos judiciales cuando se vulneren sus derechos fundamentales;
- e) mejorar la formación de quienes ejercen funciones policiales y judiciales sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como sobre los procedimientos que rigen los instrumentos correspondientes;
- f) solicitar asistencia técnica de las Naciones Unidas, países vecinos, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales especializadas o expertos independientes para formular legislación o establecer grupos de supervisión dignos de crédito o instituciones nacionales independientes que ayuden a controlar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario.

A la luz de lo dispuesto en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre de 2005, es en el plano internacional donde se concentra lo

que sería el segundo pilar de la estrategia contemplada en el Informe “*Hacer efectiva...*”, la que podría adoptar cuatro formas:

“a) alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones derivadas del primer pilar (párr. 138); b) ayudarlos a que ejerzan esa responsabilidad (párr. 138); c) ayudarlos a aumentar su capacidad de proteger (párr. 139); y d) ayudar a los Estados “que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (párr. 139). Mientras que la primera forma de asistencia consiste en persuadir a los Estados para que hagan lo que deben, las otras tres exigen el compromiso mutuo y la colaboración activa entre la comunidad internacional y el Estado”.⁴⁵

Este objetivo de prevención puede ser alcanzado a través de una serie de medidas que impliquen la puesta en práctica de iniciativas tanto políticas y diplomáticas así como de medidas de asistencia económica y al desarrollo.

En virtud de las normas del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, que van desde sanciones económicas o de otra índole —que no suponen el uso de la fuerza armada— hasta la intervención militar internacional. La utilización de sanciones procura presionar a un Estado o entidad para que cumplan con los objetivos fijados por el Consejo de Seguridad sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza. De este modo, las sanciones se transforman en una importante herramienta en manos del Consejo de Seguridad para hacer cumplir sus decisiones.

El Secretario General incluye estas medidas en su informe “*Hacer efectiva...*”, enfatizando en la posibilidad de que el Consejo de Seguridad emplee sanciones selectivas, tales como las que pesan sobre los viajes, las transferencias financieras, los artículos de lujo y las armas. Asimismo, se debería evitar que los líderes nacionales ni sus países sean elegidos para ocupar puestos de responsabilidad en órganos subregionales, regionales o internacionales.

Por otra parte, en un enfoque un tanto novedoso y que posiblemente dé lugar a encendidos debates, el Secretario General sostiene que:

La Asamblea General también puede considerar la posibilidad de adoptar sanciones de conformidad con la resolución 377 (V), titulada “Unión pro Paz”, aunque éstas no tendrían fuerza jurídica obligatoria.⁴⁶

Como el propio informe reconoce, si bien la Asamblea General ha exigido en ocasiones la imposición de sanciones (v.g. embargos de armas), “sólo el Consejo de Seguridad tiene autoridad para darles carácter vinculante”.⁴⁷

La manera más evidente de juzgar la eficacia de las sanciones es en función de su capacidad de modificar la conducta del Estado que se pretende castigar. Sin embargo, también debe tenerse presente el potencial efecto desestabilizador del régimen de sanciones, ya que las mismas pueden generar inestabilidad política, tensiones o violencia. En efecto, las instituciones internacionales tienen la capacidad de promover cambios en la conducta de los Estados. Sin embargo, el acatamiento por parte de un Estado de reglas, principios o decisiones impuestas por una organización se encuentra, en muchos supuestos, condicionado por un conjunto de factores domésticos que limitan la capacidad del Estado para adoptar determinadas conductas. Más aún, en algunos supuestos de violaciones masivas y flagrantes a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario nos encontramos con la carencia de un actor estatal que se encuentre en condiciones de poder cumplimentar con decisiones impuestas a nivel internacional o directamente con la ausencia de éste.

El Secretario General recuerda la función subsidiaria y complementaria que corresponde a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en función de lo previsto en los Arts. 11, 12, 14 y 15 de la Carta, e insta a los 192 Estados Miembros a convertir a la Asamblea en un instrumento eficaz de protección⁴⁸. Consecuentemente, la insta a dar inicio al proceso político de estudiar la estrategia general para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, en particular en lo que se refiere al reforzamiento de los mecanismos de alerta temprana⁴⁹ y el fortalecimiento de la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.⁵⁰

En este sentido, como ponía de manifiesto el anterior Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, Juan Méndez, resulta necesario

buscar “mecanismos específicos para sustituir la cultura de reacción por una cultura de prevención”.⁵¹

Esto es particularmente cierto en nuestro contexto regional, donde a pesar de contar una capacidad instalada para la prevención de conflictos, la tendencia general continúa siendo más reactiva que preventiva.⁵² En efecto, la OEA, si bien carece de un mandato específico para la prevención de conflictos, cuenta con una serie de instrumentos normativos que han facilitado su intervención con ocasión de ciertos conflictos acaecidos en la región, aunque como se señalara previamente, esa intervención ha sido la reacción al conflicto suscitado y no de naturaleza preventiva.

Si bien muchas de las medidas contenidas en el último informe del Secretario General apuntan a la prevención, no se descarta la responsabilidad de reaccionar de manera “oportuna y decisiva” para poner fin a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, que constituyan genocidio, crímenes de guerra o de lesa humanidad o casos de depuración étnica. A la luz de lo dispuesto en el párrafo 139 del Documento Final, el “tercer pilar” de la estrategia enfatiza la necesidad de adoptar una respuesta oportuna y decisiva si se cumplen dos condiciones: “a) “si los medios pacíficos resultan inadecuados” y b) “las autoridades nacionales no protegen a su población” de los cuatro crímenes y actos especificados”.⁵³

Ahora bien, el mismo Informe pone de manifiesto que, siendo la prioridad salvar vidas, las medidas que se adopten a tal fin no deberán necesariamente “seguir procedimientos arbitrarios, secuenciales o graduados en que priman la forma sobre el fondo y el proceso sobre los resultados”.⁵⁴ Esas medidas abarcarán tanto medidas no coercitivas en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta hasta aquellas medidas más “enérgicas” que el Capítulo VII faculta al Consejo de Seguridad a adoptar.

Como el propio informe “*Hacer efectiva*” pone de manifiesto, “es imposible concebir una estrategia para cumplir la responsabilidad de proteger que no contemple la posibilidad de adoptar medidas coercitivas colectivas, incluso mediante sanciones o acciones militares coercitivas en casos extremos”.⁵⁵ En cuanto a la cuestión de la autoridad que adoptará la medida, el informe sostiene una regla directamente

proporcional que señala que “cuanto más fuerte sea la respuesta, más alta será la vara para autorizarla”.⁵⁶ Ello implica que tratándose de medidas de naturaleza coercitiva el Consejo de Seguridad será en principio el órgano autorizado a adoptarlas, aunque el informe afirma que también podrá hacerlo la Asamblea General, con arreglo al procedimiento “Unión pro Paz”⁵⁷ o los acuerdos regionales que cuenten con la autorización del Consejo.

Teniendo en cuenta la responsabilidad especial que les cabe a los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, el Secretario General los insta a abstenerse tanto de amenazar con utilizar como de utilizar efectivamente su derecho de veto “en situaciones en que sea evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, como se describe en el párrafo 139, y a alcanzar un entendimiento mutuo con ese fin”.⁵⁸

5. Conclusiones

La realidad exhibe con denostada crudeza que si bien la comunidad internacional cuenta con el marco jurídico necesario para poner en práctica la responsabilidad de proteger, han sido la falta de voluntad política y los dobles estándares⁵⁹, entre otras razones, las que no posibilitan su implementación adecuada y oportuna. Consecuentemente, se requiere una estrategia eficaz con un enfoque global que abarque la adopción por la comunidad internacional —en cooperación con los agentes nacionales y regionales— de medidas de carácter político, diplomático, humanitario, de derechos humanos, de desarrollo, institucional y de otros tipos, a corto y a largo plazo. Esta estrategia debería incluir la adecuada coordinación entre las actividades referidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y aquellas relacionadas con la protección de los derechos humanos.⁶⁰

Obviamente esas estrategias no serán fáciles de aplicar, pero como lo señalara reiteradamente el Secretario General de las Naciones Unidas, la principal lección que puede extraerse de las anteriores experiencias es que cuanto antes se determinen y se aborden eficazmente las causas profundas de un posible conflicto, más probable será que las partes estén dispuestas a entablar un diálogo constructivo, abordar los

verdaderos problemas que están en el origen del posible conflicto y abstenerse de utilizar la fuerza para conseguir sus objetivos.

En la medida que la comunidad pueda lograr un consenso en esta materia e implemente una estrategia coherente con lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final, resultará más difícil que Estados o grupos de Estados se sientan legitimados para expresar que necesitan actuar unilateralmente o al margen de los cauces, las normas y los procedimientos de las Naciones Unidas en casos de emergencias relativas a la responsabilidad de proteger.

En América Latina, el debate sobre la responsabilidad de proteger ha estado cargado de prejuicios que se han traducido en una cierta reticencia al concepto (con las excepciones de Chile y México). Esa renuencia está basada en una mezcla de razones, entre otras, tales como una defensa acérrima del principio de no intervención, el temor a crear una nueva ventana de oportunidad para que los “poderosos” intervengan en los países “débiles” o el miedo a ser ellos mismos objeto de una acción colectiva internacional.

Esto ha traído como resultado la subsistencia de situaciones donde continúan produciéndose violaciones masivas y graves a los derechos humanos como en Darfur.

Resulta necesario que los países latinoamericanos, siguiendo el ejemplo de Chile y México, modifiquen su posición de política exterior y trabajen en el marco regional en pos de la aceptación de este principio. Tenemos que adoptar una actitud distinta que muestre al mundo que nos preocupan las violaciones a los derechos humanos realizadas en forma grave, masiva y sistemática más allá de nuestros países y de nuestra región.

Ello significa vencer las reticencias a un sistema particular de política exterior y regional, resistencias que están basadas en viejas preconcepciones o dogmas ideológicos y que, superados, podrían implicar el principio de un cambio que ponga en evidencia que podemos realmente contribuir a prevenir o poner fin a las crisis humanitarias. Se requiere adoptar un enfoque pragmático, con las actuales reglas de juego, que tenga primordialmente en cuenta los intereses y la situación de poblaciones enteras cuyos derechos fundamentales han sido violados.

NOTAS

1. El texto de estos y otros instrumentos internacionales que se mencionan a continuación puede verse en A. Remiro, C. Izquierdo, C. D. Espósito y S. Torrecuadrada (2001). *Derecho Internacional. Textos y otros Documentos*. Madrid: McGraw-Hill.
2. Una lista completa de los instrumentos internacionales de derechos humanos puede verse en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm.
3. Una lista completa de los instrumentos internacionales de derecho internacional humanitario puede verse en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja, disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLJA>.
4. Riquelme Cortado, Rosa María (2005). *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, p. 63.
5. Al respecto, puede verse Crawford, James (2004). *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad Internacional del Estado. Introducción, texto y comentarios*. Introducción y apéndices traducidos por Luis Fonseca bajo la supervisión de Carlos Espósito. Madrid: Dykinson. Asimismo, Riquelme Cortado. op. cit. p. 61 y ss.
6. Solo en el marco de las Naciones Unidas se pueden mencionar los grupos de trabajo y los representantes especiales, tanto en la antigua Comisión de Derechos Humanos como en el actual Consejo; los Comités de derechos humanos establecidos en diversas convenciones; el Alto Comisionado para los Derechos Humanos; y el Alto Comisionado para los refugiados. Asimismo, en diversos ámbitos regionales se han establecido mecanismos para promover y proteger los derechos humanos, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR); la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Comisionado de Derechos Humanos en el ámbito del Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre otros.
7. Asamblea General. 53º período de sesiones. Tema 110 b) del programa. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/53/625/Add.2)] 53/144

- “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”. 8 de marzo de 1999. Doc. A/RES/53/144 disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/53/ares53144.pdf>.
8. Thakur, Ramesh. “Humanitarian Intervention” en Weiss, Thomas George y Daes, Sam (eds.) (2007). *The Oxford Handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, p. 390.
 9. Cabe recordar que la noción de soberanía como “responsabilidad” ya había sido articulada por Francis M. Deng en 1996, quien posteriormente fue Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las Personas Internamente Desplazadas. Al respecto puede verse Rothchild, Donald; Deng, Francis M.(et al.) (1996). *Sovereignty as Responsibility Conflict Management in Africa*. Washington: Brookings Institution Press. En ese trabajo los autores afirman que la soberanía ya no puede continuar viéndose como una protección contra la interferencia sino como una responsabilidad por la que el Estado debe rendir cuentas tanto interna como externamente. Refiriéndose a los conflictos internos en Africa en particular, señalan que los Estados soberanos, a menudo, no han asumido responsabilidad por el bienestar de sus propias poblaciones y por las consecuencias humanitarias de esos conflictos, dejando a las víctimas sin atención. Consecuentemente, pregonan que la soberanía debe ser ejercida con responsabilidad por los Estados sobre su propia población y por otros Estados a través de la asistencia a aquellos Estados donde se produzcan crisis humanitarias.
 10. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. Existe también una versión en español de dicho informe en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>. En adelante “Informe ICISS”.
 11. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio: “*Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*”. Doc. A/54/2000, 27/03/00, p. 36 y 37.

12. Aunque algunos comentaristas consideran que se trata de un mero cambio nominal. Al respecto, puede verse Focarelli, Carlo. "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine". 13 *Journal of Conflict and Security Law* 2008 (2):191-213, p. 194.
13. Informe ICISS, para. 4.1, p. 33.
14. Informe ICISS, para 4.19 a 4.21.
15. Levitt sugiere que el informe de la ICISS no llega al extremo de incluir dentro del umbral de la justa causa la discriminación racial y las violaciones masivas a los derechos humanos como así tampoco a aquellos usos de fuerza destinados a reponer gobiernos elegidos democráticamente, aunque subraya que estos supuestos están contemplados en la práctica africana y, en particular, en el tratado que establece la Unión Africana. Véase Levitt, Jeremy I. (2003). "The responsibility to protect: a beaver without a dam?". 25 *Michigan Journal of International Law* 1: 153-177, p. 166.
16. Informe ICISS, para. 4.13 y ss.
17. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: "Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida", Documento A/59/565, 2 de diciembre de 2004. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/59/565&Lang=S>. En adelante "Un mundo más seguro").
18. Documento de las Naciones Unidas A/59/2005, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom> (en adelante, *Un concepto más amplio de libertad*).
19. *Un mundo más seguro*, para. 132.
20. *Documento final*, para. 138.
21. *Documento final*, para. 139.
22. En este sentido, el Documento Final elevó el umbral que posibilita la actuación de la comunidad internacional, ya que en el Informe ICISS se establecía que la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional entraba en juego cuando el estado involucrado "no podía o no quería" cumplir su responsabilidad de proteger a la población.
23. Informe ICISS, para. 6.15.

24. Informe ICISS, para. 6.21.
25. Véase Gattini, Andrea (2007). “Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ’s Genocide Judgement”. 18 *European Journal of International Law*, vol. 4, p. 696.
26. Documento Final, para. 139.
27. Bellamy, Alex J. (2008). “R2P and the Problem of Military Intervention”, 84 *International Affairs*, no. 4, p. 623.
28. Algunos autores, aludiendo a este concepto “adelgazado” de responsabilidad de proteger lo llaman “light”. Al respecto, puede verse Bellamy, Alex J. (2006). “Whither the Responsibility to Protect?” 20 *Ethics and International Affairs*, no. 2, pp. 143–169.
29. Al respecto puede verse Weiss, Thomas G. (2004). “The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar World”, 35 *Security Dialogue*, no. 2, pp. 135–153.
30. Al respecto puede verse el debate en la 28° sesión de la Quinta Comisión de la Asamblea General, el 4 de marzo de 2008 (Doc. GA/AB/3837).
31. Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Carta de fecha 31 de agosto de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Doc. S/2007/721 de 7 de diciembre de 2007.
32. *Ibidem*.
33. Naciones Unidas. Asamblea General. Sexagésimo tercer período de sesiones. Temas 44 y 107 del programa Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. Informe del Secretario General. Doc. A/63/677 de 12 de enero de 2009.
34. *Ibidem*, parr. 3, p. 5.
35. *Ibidem*, parr. 4, p. 5.
36. *Ibid.*, para. 6, p. 6.
37. Véase Doc. A/54/549, párr. 505.
38. Doc. A/63/677, para. 6, p. 6.

39. Ibid., para. 10, d), p. 8-9.
40. Esta afirmación está basada en una aplicación efectiva del principio no discriminación e igualdad en el goce de los derechos.
41. Véase Doc. A/54/549, para. 13, *in fine*, p. 11.
42. Véase la Constitución Nacional de la República Argentina, Art. 75, incs. 22. Al respecto, puede verse Zuppi, Alberto Luis. *La Convención contra el Genocidio en Argentina: Una mora de jerarquía constitucional*. Disponible en <http://www.preventgenocide.org/es/derecho/codigos/zuppi2002.doc> (accedido 31-05-09).
43. Doc. A/63/677, para. 16-27, p. 12-16.
44. Entre las funciones que la resolución 48/141 de la Asamblea General asigna al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se incluyen las de “promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos”, “coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas” y “desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo”.
45. Doc. A/63/677, para. 29, p. 16.
46. Doc. A/63/677, para. 57, p. 28.
47. Ibid., para. 58, p. 28.
48. Doc. A/63/677, para. 63, p. 30.
49. Véase al respecto el Anexo “Alerta temprana y evaluación”, Doc. A/63/677, p. 34 y ss.
50. Ibid., para. 69, *in fine*, p. 32 y para. 71, p. 33.
51. Méndez, Juan E. y Salazar Van Epp, Andrés (2005). “El desafío de la prevención del genocidio”. 90 *Revista Papeles de Cuestiones Internacionales*, p. 31. Disponible en <http://www.revistapapeles.fuhem.es/index.aspx?numero=90> (accedido 29-05-09).
52. Al respecto, puede verse Serbin, Andrés (2009). *La Organización de los Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos*. 11 Documentos CRIES.

53. Doc. A/63/677, para. 49, p. 24.
54. *Ibid.* para. 50, p. 25.
55. *Ibid.* para. 56, p. 27.
56. *Ibid.* para. 50, p. 25.
57. *Ibid.* para. 56, p. 27 y para. 63, p. 30.
58. *Ibid.* para. 61, p. 30.
59. Véase Thakur, Ramesh y Weiss Thomas G. (2009). “R2P: From an Idea to Norm-and Action?”. I *Global Responsibility to Protect*, p. 29.
60. Una crítica a las fallas en los mecanismos de coordinación puede verse en el *Informe Carlsson* de la Comisión Independiente de Investigación sobre el genocidio en Ruanda, del 16 de diciembre 1999. Doc. S/1999/1257. Disponible en <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/1999/1257> (accedido 29-05-09). Este informe atribuye claramente el fracaso de UNAMIR a “*la falta de recursos y la falta de voluntad para asumir la responsabilidad de impedir o detener el genocidio*” (p. 31).

RESUMEN

La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción

Este trabajo presenta la noción de responsabilidad de proteger, desde sus orígenes como idea hasta su adopción en el Documento Final de la Cumbre de UN de 2005. Para ello se recuerdan los instrumentos que constituyeron el caldo de cultivo para su surgimiento y se enfatiza en la necesidad de hacer operativo el concepto, a través de un endoso regional, venciendo ciertas resistencias y prejuicios existentes en América Latina.

ABSTRACT

Responsibility to Protect: from Concept to Action

This paper introduces the concept of responsibility to protect, from its inception as an idea to its adoption in the Outcome Document of the

2005 UN Summit. To this effect, the article refers to the instruments that paved the way for its creation and focuses on the need to translate this concept into action through regional endorsement, dispelling certain resistance and prejudices present in Latin America.

SUMMARIO

A responsabilidade de proteger: da noção à ação

Este trabalho apresenta a noção de responsabilidade de proteger, desde suas origens como ideia até sua adoção no Documento Final da Cúpula das Nações Unidas de 2005. Para isso, resgata os instrumentos que constituíram o caldo de cultivo para seu surgimento e enfatiza a necessidade de tornar o conceito operante mediante um endosso regional, vencendo certas resistências e preconceitos existentes na América Latina.



Multiplex Layers of Controversy: Realist and Liberalist Impulses in the 5th Summit of the Americas

Indira Rampersad

Historic Juncture of Change and Opportunity

In many respects, the Fifth Summit of the Americas was a historic event. Trinidad and Tobago is the smallest country ever to host a Summit of the Americas and it was the first time an English-Speaking Caribbean island has hosted the Summit or any event of such magnitude. Coming at a critical juncture in the hemisphere's history, the Summit was expected to confront several issues which now plague the region. These include the global financial crisis, climate change and natural disasters; organized crime, the trade in illegal drugs, illegal trafficking in arms, the issue of criminal deportees and increasing levels of violence and crime. According to Assistant Secretary General of the Organization of American States, Ambassador Albert Ramdin, "all of

these phenomena are already having a disproportionate and devastating impact on the small, vulnerable societies of the sub-region and, if things continue unabated, the situation will only get worse.”¹

Several new leaders have been democratically elected since 2005 and the Summit provided an opportunity for them to meet collectively with counterparts in the region. Among these are Grenada’s Tillman Thomas, Jamaica’s Bruce Golding, Barbados’, David Thompson, Nicaragua’s Daniel Ortega, Argentina’s Cristina Fernández de Kirchner, Mexico’s Felipe Calderon and the very recently elected Salvadorian president, Mauricio Funes. Moreover, some of these recent elections have resulted in ideological shifts and simmering socio-political tensions in Latin America, especially in the Andean sub-region giving rise to divergent perspectives on pervasive hemispheric issues such as development and inter-state relations. The dynamics of integration in CARICOM and Central America have also been affected. There has also been a clarion call for Cuba’s full reintegration into the hemispheric family of nations after its exclusion from the OAS in 1962. Ramdin affirms that “given the nature of the political changes since the 2003 Mar del Plata Summit, I believe that this Summit presents a unique opportunity for leaders and citizens, to discuss a broad range of issues, face to face, including differences in approach, while at the same time focusing on all that we have in common rather than that which divides us.”²

Also, of historic significance, was the attendance of newly elected and first African-American President of the United States, Barack Obama. His presence at the Summit presented a unique opportunity for direct, face to face interaction between him and participating leaders in his first official visit to the Caribbean. Moreover, it was an opportune moment to engage the new leader on talks for charting a new course of U.S. foreign policy to the hemisphere in light of the changing political, ideological, economic and social dynamics confronting both the superpower and the region. The financial crisis, the credit crisis and the economic crisis combined with a major spike in the price of food which all began in 2008 and triggered an economic downturn in 2009, were burning issues which could be discussed in the meeting between President Obama and the leaders of the hemisphere. It was therefore, with great expectations that Ramdin announced:

This Fifth Summit of the Americas has the potential to be another watershed... this moment could well symbolize the end of one era and the beginning of a new one, as our leaders recognize the urgency of finding appropriate, collective responses to the impact of these crises. To do otherwise might well place the Western Hemisphere in danger of succumbing to a further crisis: a governance and security crisis.³

Domestic Confusion

Even before the days of the actual summit, the event was enshrouded in confusion in the host country, Trinidad and Tobago. The archipelagic island is located in the southern Caribbean, lying northeast of Venezuela and south of Grenada in the Lesser Antilles. It shares maritime boundaries with other nations including Barbados to the northeast, Guyana to the southeast, and Venezuela to the south and west. The island covers an area of 5,128 square kilometers (1,980 sq mi) and consists of two main islands, Trinidad and Tobago. The twin island republic has an average population of 1.3 million of which six percent reside in the smaller island of Tobago. The country boasts of a rich multicultural heritage. Forty percent of the population is of East Indian descent, 37.5% of African descent, 20.5% mixed and others including Chinese, Spanish, French, Portuguese, Lebanese and Syrians. Unlike most of the English-speaking Caribbean, Trinidad and Tobago's economy is primarily industrial-based, with an emphasis on petroleum, gas and petrochemicals. It is the wealthiest independent Caribbean country, boasting a high standard of living and high literacy rates.⁴

Much of the domestic controversy surrounding the Summit could be encapsulated in a discourse on the preparedness of small states to host Summits of such proportions. In addition to the VSOA, Trinidad and Tobago will also be hosting the Commonwealth Heads of Government Meeting (CHOGM) in November, 2009. Some of the concerns raised in the local and regional arenas pertain to whether a small island could afford two summits in one year at a time of global economic crisis and whether it could put the necessary infrastructure in place to facilitate the physical and security requirements of first thirty-three and then fifty-five visiting Heads of State. This speaks to a broader issue of

Trinidad and Tobago's reduced economic vulnerability amongst an archipelago of poor, vulnerable, developing states and its qualification for aid, assistance, loans and preferential treatment by developed countries and multilateral institutions.

The sentiments pervading the Summit in the local Trinbagonian arena became rife with negativity in the months preceding the Summit. Amongst the main grouses were the lack of information on the potential benefits to the local and regional population, the high financial costs which the Summit incurred; the perception that the government was "fixing" the country for foreigners while locals were never the beneficiaries of such extensive infrastructure development and spending in an environment where safety, health and education leave a lot to be desired. In addition, the stringent security measures endured by citizens far removed from the Summit; the suppression of civil society's right to protest and participate; the perceived cultural discrimination against the majority Indian population; the alienation of the media and lack of access to forums by local journalists on the Summit days; the failure to address many burning regional issues and the refusal of several leaders to sign the Final Declaration of Port of Spain, added fuel to the fire.

The Summit first became unpopular when on 2nd April, 2008, in an address to the Nation, Trinidad and Tobago's Prime Minister advised citizens to tighten their belts due to a drastic fall in the price of oil resulting in the need to downsize the national budget. In the same breath as announcing the imminence of the two upcoming summits, he attempted to justify the need for him to indulge in unprecedented international travel and to purchase a politically infamous luxury jet carrier at an approximate cost of TT\$325 million. In an editorial headlined "On the World Stage - to What End" in the *Trinidad Express* of 12th April, 2008, almost a year before the Summit took place, the writer affirmed:

We are surely not there merely as the host, spending millions to strut our hour on the stage to be heard no more. We really must have some defined role to play in our interests, not only for ourselves but also for those with whom we share common values. So we reasonably expect Mr. Manning at least to articulate these interests, and outline the benefits that may accrue to the country.⁵

Uncertainty about these benefits would continue to abound in the weeks preceding the Summit leading this writer to interview Summit Communications Officer, Felipe Noguera, on the subject. He was kind enough to offer a detailed response:

The benefits of the Fifth Summit of the Americas must be seen as the return on a major investment in the near, medium and long term. For the local population, there is the obvious benefit of having nearly 6000 visitors come to our shores. They will spend money on taxis, hotels, food, arts, crafts, music and souvenirs.

Children, students and their parents will have the opportunity to learn about the leaders, their countries, cultures, economic and political systems. In learning, they will become more conscious of the inter-relationships and inter-dependencies of the peoples and nations of the Americas. Knowledge produces tolerance, understanding and cultural universality; the appreciation of how an event in NY or Buenos Aires causes economic, financial, social and other ripple effects that help us to understand a common humanity.

After the 3rd Summit of the Americas, the Canadian Government conducted a study indicating that economic spin-offs in excess of C\$130 million were produced.

The Government of Trinidad and Tobago would have demonstrated to itself, its people and the world at large that we have the capacity to organise and host complex, international meetings of the highest calibre. This will be reinforced by the Commonwealth Heads of Government, where the Government of Trinidad and Tobago will be able to demonstrate its prowess in areas such as security, logistics, protocol, policy, accreditation and communications in conference organising.

Another benefit to the government and people is the pride and self-confidence that will be garnered by determining the agenda (in consultation with 34 other nations) and taking the lead in drafting “The Declaration of Commitment of Port of Spain.”

For the region and hemisphere, all locked in the grip of the worst economic and financial crisis in living memory, the sacrifice which

they all make by sending their Heads of Government and their entourages to Trinidad, will have the benefit of jointly grappling with a way out of the crisis by focusing on human prosperity, energy security and environmental sustainability. Rather than free trade, which has divided the Americas since the inception of the Summits and the idea of an FTAA, the opportunity for consensus exists to come up with a solution to the crisis based on mutual benefits, participatory democracy and a determination by leaders as divergent in opinions as Chavez and Obama, to end poverty and hunger and safeguard the planet.⁶

However, the Trinbago population and the Opposition United National Congress (UNC) were still not convinced and would remain doubtful and critical even after the event. The figure touted in the media ranged from \$TT 600 million to \$TT1.2 billion which included the cost of two cruise liners, a number of luxury vehicles including BMWs and SUVs and some new hangars at the Piarco International Airport. After the Summit, Manning would announce on national television that the approximate cost was \$508,023,609 million which seem dubious to citizens and the two major opposition parties. The image of extravagance, luxury and wastage would continue to colour the post-Summit debate as the authorities announced that the costs of the cultural extravaganza for the opening ceremony amounted to TT\$19,123,408 million.⁷ The Prime Minister and his government would come under heavy fire from the local population for their obsession with showing off and impressing the world that Trinidad and Tobago could successfully pull off a Summit of such magnitude.

Interestingly, it would be Fidel Castro's musings on April 19 on "Reflexiones de Fidel" which would underscore Trinidad's apparent prosperity and wealth. Ironically comparing Trinidad and Tobago to the United States, Castro underscored the capability of a small island state to undertake a Summit feat with such pomp and splendour as displayed in the cultural show at the opening ceremony:

The artistic show organized by the host country really sparked. I have only seen anything like it on a very few occasions, if ever. A good speaker, seemingly a Trinidadian, had proudly stated that it was unique. It was a veritable extravaganza of both culture and luxury. I meditated a while. I calculated what all that would have

cost and I suddenly realized that no other country in the Caribbean could give itself the luxury of presenting such a spectacle, that the venue of the Summit is immensely wealthy, a species of the United States surrounded by small poor countries. Could the Haitians with their extremely rich culture, or Jamaica, Grenada, Dominica, Guyana, Belize or any other, be the venue of such a luxurious Summit? Their beaches might be marvelous, but they are not surrounded by the towers that characterize the Trinidadian landscape and, with that non-renewable raw material, accumulate the copious resources that currently sustain that country's wealth. Almost all the other islands integrating the Caribbean community, located further to the north, are directly lashed by the hurricanes of growing intensity that scourge our beautiful Caribbean islands every year.⁸

The inconvenience including traffic congestion which some northern residents, workers and businesspersons were forced to endure due to stringent security measures and simulated dry runs created quite a furor within Trinidadian society in the weeks preceding the Summit. There were lots of mix-ups at the airport suggesting that security officials seemed uncertain as to how their plans would be executed when private aircraft taxi along the tarmac of the old airport carrying Heads of State and government officials. This was the same tarmac Daniel Ortega complained about at the opening ceremony —a story which Fidel Castro would later reveal in “The Summit and the Lie”:

It had seemed to me that Daniel had expressed a bitter complaint when, on the day of the Summit's opening, he said in his speech: “I think that the time I am taking is far less than that I had to spend —three hours— waiting at the airport inside a plane.” I asked him about that and he told me that six high-level leaders had to wait on the runway: Lula of Brazil, Harper of Canada, Bachelet of Chile, Evo of Bolivia, Calderón of Mexico and himself, the sixth. The reason? In an act of adulation, the organizers decided it that way in order to receive the president of the United States. Daniel remained inside the hot LACSA aircraft for three hours under the radiant sun of the tropics.⁹

Some Trinidadian citizens were unable to leave their homes because the city had been divided into restricted red, yellow and blue zones. A

non-legislated regulation required “all residents and businesses within the specified communities” to have access passes to enter their neighborhoods. While residents complained of the traffic and the inconvenience of not being able to enter and leave their homes freely and many never received the requisite passes, businesspersons expressed concerns about financial losses incurred in having to close their operations both during the dry-run sessions and on the official summit days.

Despite the stringent measures and the deployment of 500 CARICOM troops to assist in the project, there were several reports of security lapses. A *Trinidad Guardian* headline blared “Canadian Media blasts Overzealous Security”. The report states that:

An article appearing in Canada’s *Calgary Sun* headlined—Poor planning blamed for security woes—reported that “fights between frustrated cameramen, delegates and local security broke out at the Summit of the Americas, at times in full view of the 34 leaders gathered for discussions.” The article said: “In another area, delegates trying to enter an area where the leaders were sitting down to lunch got into a tense shouting match with the local security, who have set up a confusing system of access points to the summit. “Harper’s personal staff had to argue with security from Trinidad and Tobago in order to reach locations where Harper is meeting.” In the article, also published in Nova Scotia-based *The Chronicle Herald*, quoted an unidentified female member of Harper’s staff telling a T&T police officer: “Don’t touch me!” after the officer reportedly attempted to “to push her on a stairway.”

According to the article, one Canadian, who helped organize the three-day event in Port-of-Spain, said “the planning had been abysmal, with some decisions only taken a few days before leaders began arriving.” Another Calgary-based media house, 66O News, an all-news radio station, described local security officials as “overzealous.” It said: “A fight broke out between photographers and the security guards, who were blocking the entrance to the opening session on Saturday. “Tensions also boiled over when delegates trying to reach their leaders came up against overzealous security. “Even some of Harper’s staff got into arguments with local security who restricted their movements.”¹⁰

The security measures have been compared to martial law in a veritable state of emergency. It was the largest security force ever mobilized in the history of Trinidad and Tobago. There was widespread perception that the government embarked on a security overkill which was accompanied by the argument that protection of the thirty-three heads of state was not the only objective, but designed to also intimidate and repress mobilization of anti-Summit activists. In an effort to ensure that there was no repeat of the protests at the G-20 meeting in London and that of the 2003 Summit at Mar de Plata in Argentina, Civil Society was given the raw end of the stick when the relevant authorities delayed in allowing Western Hemisphere Civil Society Groups access to the event and even accreditation. Frustrated, some local, regional and international groups cancelled plans of attending, much to the concern of the OAS Secretariat. Government officials made no bones of their decision to stamp out any protest action boasting that “local forces have been trained by British police in dealing with protestors and while security personnel say they anticipate “some heated moments, we don’t expect any clashes but we are ready just in case. Police will be armed with riot gear and will have tear gas and canine support.”¹¹

Indeed, the police was out in full force to intimidate a group of pacifist cultural activist in an amphitheater in an area in western Trinidad known as St. James. The Drummit 2 Summit group was protesting the lack of accountability in spending for the Summit, among other things. One member of the group was arrested for posting a placard bearing the words “Summit or Plummet” on an electricity pole and spent the night in jail. According to him, Drummit 2 Summit comprised farmers, scientists, fishermen, students, writers, workers, engineers, maxi drivers and entrepreneurs.¹²

The extent of the disorganization was brought to the fore when there was a public outcry against the lack of accreditation of many participants and the long delays endured by some to receive their badges. Some international participants decided to return home or just enjoy a short vacation in Trinidad rather than deal with the horrors of the accreditation process. At one point, the organizers claimed that the machine which was producing the badges had broken down. Because many of the victims were members of civil society, there was widespread perception that this was another attempt to keep civil society away from the Summit. The

security overkill was described as the “draconian lockdown of law-abiding but insufficiently important people” by the *Trinidad and Tobago Express*.¹³ Some saw it as a breach of constitutional rights including the right to express political views, the right to freedom of movement, the right to freedom of conscience and religious belief and observance, and the right to freedom of association and assembly. One citizen, who was on her to church during a security dry-run, was told to “tell God to wait.”

Members of the media were also disgruntled because they were given limited access to the plenary sessions and treated with scant courtesy. The astute Fidel Castro would quickly pounce on the scarcity of media coverage of the event and would dub it “The Secret Summit.”

Neither represented nor excommunicated, only today could I learn what was discussed at the Summit of Port of Spain. They led us all to entertain hopes that the meeting would not be secret, but those running the show deprived us of such an interesting intellectual exercise. We shall get to know the substance but not the tone of voice, the look in the eyes or the facial expression that can be a reflection of a person’s ideas, ethic and character. A Secret Summit is worse than a silent movie. For a few minutes the television showed some images.¹⁴

Journalists and business owners in Port-of-Spain were left empty-handed, unable to receive their car passes in order to go to their work places in the yellow zone. There was chaos outside the Hyatt Regency hotel on the afternoon of Friday April 17 when Chavez arrived for the opening ceremony. Curious onlookers rushed with journalists to speak with Chavez as he emerged from his car. Security officials were unable to control the mob which lunged at the Venezuelan leader. From very early, the Summit organizers decided that pool reporting and photography was the best way for journalists to cover the three-day summit. But even before it began, problems arose over the small number of journalists being accommodated at any one event.

On Saturday April 18^t, a fight broke out between journalists and security officials at the Hyatt. The Summit organizers quickly cancelled all photo opportunities and pool gatherings for that day leading to a virtual national and international media blackout and lack of information on that day’s Summit activities.

A major bone of contention particularly amongst the Indo-Trinidadian population was what was perceived to be a slap in the face for Indian culture in the Brian McFarlane cultural presentation at the opening ceremony. The show was supposed to highlight the diversity of the people of the country and the contribution made to its development. But it blatantly neglected the contribution of the Indo-Trinidadian community which constitutes more than 40% of the population. The Indo-Trinidadian disappointment was highlighted by Devant Maharaj, Chairman of the Indo-Trinbago Equality Council in an open letter to Brian McFarlane:

The Indo-Trinbago Equality Council (ITEC) wishes to formally convey to you the great disappointment from the majority of the Indian population of T&T in the virtual absence of the presentation of Indian culture at the 5th Summit of the Americas. ITEC, like the majority of the Indian population, is disgusted at what was presented as a cultural offering as it excluded our Indian culture. ITEC holds you responsible for this grave omission in your capacity as head designer/artistic director for the Summit that was responsible for the cultural show. When Indian culture is now being considered as part of the mainstream culture you selected to give pre-eminence to our former colonial overlords—French and English—that enslaved and dehumanised our people. The Indian component lasted for no more than a mere 45 seconds. Other aspects of our culture were given significant exposure, in particular our African heritage. You have done a grave disservice to our nation with this warped and distorted monochromatic presentation of T&T to the international community. ITEC views the omission of Indian culture at this hemispheric event that showcased our nation as a national insult to not only the Indo-Trinidadian community but also to the nation including the Government. It is clear from your cultural offering that you have no appreciation of the Indian component of our national mosaic. It is hoped that on the next occasion you attempt to view the rest of T&T that exists beyond the lighthouse in Port-of-Spain to be considered for inclusion. In the meanwhile, ITEC hopes that the Indian community remembers how it is viewed by you when you offer your next Carnival presentation. Indeed, ITEC will ask the Indian community to boycott your Carnival offering for this insult.¹⁵

Another writer claimed that the Indian sector should be grateful for the little representation they received because “the Chinese and Syrian community appeared to be nonexistent; which was blatantly disrespectful.”¹⁶

Realist Impulses

Realists would contend that within the multiplex layers of controversy at the Summit, lay more conflict than consensus. The domestic confusion was buttressed by concerns about the relevance of the Summit which critics claimed failed to comprehensively address some burning regional issues. The main issues in the Summit agenda was the current economic crisis, which also encompassed access to increased credit and lending from multilateral banks, sub-regional banks and international development banks. While these were addressed to some extent, other issues including the theme of the Summit “promoting human prosperity, energy security and environmental sustainability” were not given due attention. Some critics claim that the issue of crime which plagues the region was sorely neglected. Others believe that the Haitian dilemma was not dealt with adequately.

However, it is the refusal of Summit leaders to sign the Declaration of Port of Spain, which stimulated the most controversy in the national, regional and international arenas. It spawned a heated debate on the relevance and legitimacy of the Summit. In his capacity as Chairman, Prime Minister of Trinidad and Tobago, Patrick Manning, signed the Declaration of Port of Spain, but made it quite clear that the contents did not meet the approval of all the leaders, and it was more or less compromised. He explained that the Declaration did not have complete approval since some countries had reservations, but got the consensus for him to sign in his capacity as Chairman of the Summit.

Professor Emeritus at the Institute of International Relations, UWI, St. Augustine, Norman Girvan, contends that the signing of the Declaration by Prime Minister Manning was a “face saving compromise” asserting that the non-signing of the Declaration opened the way for its legitimacy to be questioned:

The device adopted by the leaders, by which the Declaration was signed by the Summit Chairman, Prime Minister Manning of Trinidad and Tobago, was a face-saving compromise to the stand-off over the Declaration's failure to call for the lifting of the U.S. embargo on Cuba and for Cuba's re-admission to the Organisation of American states. This, together with the absence of satisfactory reference to the global financial crisis, were non-negotiables to the ALBA countries, five of which were at the Summit. Other contentious issues were the Declaration's support for biofuels as a renewable energy source—opposed by Bolivia—and the reference in the Summit Preamble to 'democratically elected leaders', an implied criticism of Cuba that some leaders wanted to remove.

In the circumstances, the leaders evidently decided that it would be better for none of them to sign, than for some to do so while others abstained. This would have put their disagreement on public display; exposing the signers to the charge of being 'sell-outs' to the United States; and the non-signers to the charge of being 'spoliers'. The Summit would have ended on a sour note. And much of the progress made in setting a new tone to U.S.-Latin American relations would have been undone. Having the Summit Chairman sign takes everyone else off the hook.

It was probably the 'least bad' compromise. But it robs the Port of Spain Declaration of much of its political force. Summit declarations do not have legally binding force. But they do carry some weight, as organisations such as the OAS refer to them as providing a broad political mandate for their work programme.

By appending their signatures individually, each leader expressly indicates his or her political support. The absence of individual signatures, on the other hand, opens the way for anyone to question the legitimacy of its mandate.¹⁷

Indeed, the debacle of the refusal of leaders to sign the Declaration should have been anticipated. In the weeks preceding the Summit, Trinidad and Tobago's Prime Minister, Patrick Manning, went on a much publicized tour of several Latin American. He emerged out of the meeting with President Lula of Brazil saying 'Cuba is one everybody's lips'. He must have known that several countries were united in their

position on Cuba and would be pressuring other leaders to adopt their position. The issue of bio-fuels also stimulated disagreement amongst leaders. Brazilian president, Luiz Inacio Lula da Silva spoke in favor of sugarcane ethanol, while Bolivian President Evo Morales said he would not sign the final declaration from the meeting if an agreement was not reached to remove clauses supporting the production of biofuels. For Morales, introducing biofuel policies implies privileging machines over human life.

In the traditional realist mode, the Summit did not produce an agreement on the reduction of the U.S. tariff on Brazilian ethanol. President Lula was hoping there would be the reduction and eventual elimination of the United States' 54-cents per gallon tariff on ethanol imports, as well as revision of current agricultural subsidies in the United States. However, President Obama is constrained by domestic politics resulting in the debate on ethanol being dominated by the corn lobby in the United States. This remains a serious obstacle to the realization of such a policy in favour of Brazil.

It was the signing of the Final Declaration of Port of Spain, however, which generated the most controversy at the Summit. Some leaders issued statements prior to the Summit, including Michele Bachelet of Chile and Evo Morales of Bolivia. Fidel Castro had met with Daniel Ortega of Nicaragua two weeks before the Summit and predicted that the Declaration would be 'unacceptable' to many leaders. It turned out that Havana was better informed than Port of Spain. The issue of Cuba was significant because the island had been excluded from participation in the OAS since 1962. Prior to the Port of Spain Summit, members of the Bolivarian Alternative to Latin America and the Caribbean (ALBA), - an alternative to the U.S. sponsored Free Trade Area of the Americas (FTAA) indicated their intent to not sign the official Declaration of the Summit based on two issues —Cuba's exclusion and the lack of response to the global financial crisis. It was clear that the ALBA countries came to Port of Spain with a definitive position and had no intentions of comprising the issues of Cuba's re-entry into the OAS and proposals for dealing with the global financial crisis.

The failure of the leaders to sign the Declaration of Port of Spain suggests that once again, realism reared its head as self-interest trumped hemispheric cooperation. The signatures would have officially sealed

the tone, rhetoric and policy proposals in the spirit of dialogue and engagement which brought the thirty-four states to Port of Spain. That the ALBA countries came with a specific agenda guided by both historical and ideological impulses indicate that power and self-interest were still critical imperatives even in the post-Cold War era. In some respects, this may augur well for the future capacity of the Latin American and Caribbean countries to negotiate with the superpower since their only bargaining chip may be the ideological card. It would also spell a return to U.S. traditional realist security interest in the region as its sphere of influence in order to keep aggressive elements at bay.

Liberalist Imperatives

Countering the realist perspective is the argument that the Summit spelt a new beginning for hemispheric cooperation in a liberalist spirit of consensus. Despite the domestic and regional controversies surrounding the Summit and the signing of the Final Declaration of Port of Spain, proponents argue that the Summit was a successful venture especially with regards to hemispheric cooperation. The Summit website boasts that “Trinidad and Tobago actually received glowing commendation for hosting a successful and positive Fifth Summit of the Americas from seventeen countries. The praise for the twin island republic came during the Ministerial Summit Implementation Review Group (SIRG) Meeting in San Pedro Sula, Honduras, at the 39th Regular Session of the General Assembly of the Organization of American States, 2-3 June, 2009”.¹⁸

Even in the run-up to the Summit, expectations in Latin America and the Caribbean were extremely high and optimistic in comparison to previous Summits. Out of this emerged a cordial atmosphere amongst the leaders which prevailed throughout the three days. The theme of the Summit contributed to the congenial spirit. By emphasizing “Securing our Citizens’ Future by Promoting Human Prosperity, Energy Security and Environmental Sustainability”, the contentious issue of free trade was conveniently avoided, thereby eliminating the justification for anti-globalization protests. The rioting and protests which characterized the last Summit at Mar del Plata in Argentina, were replaced by what the U.S. media highlighted as the “handshake seen round the world” bet-

ween President Obama and Venezuela's President, Hugo Chavez. They exchanged cordial greetings, even speaking in each other's language. 'I want to be your friend' said Chavez to Obama "¿Cómo estás?" Obama asked Chavez. Indeed, Chavez kindly presented Obama with a book written by the Uruguayan historian, Eduardo Galeano, entitled *Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent*, which, despite the irony, projects another poignant image of conciliation at the Summit—an impression which rocked the world.

A major and significant dimension of the liberalist thrust of the Summit revolves around the persona of President Barack Obama. For many leaders, Obama represents a break with the past and the big stick, realist diplomacy practiced by his predecessor, George W. Bush. Obama's promise of a "new beginning" and a "new era of diplomacy" resonated deafeningly with the hemisphere's leaders. "I think we have a greater chance of succeeding at the region; the situation now is very much different than the time when we had the last summit and this is largely because of the enlightened approach of President Obama on many of the issues that are before us for discussion," affirmed Guyana's Prime Minister, Bharrat Jagdeo.¹⁹ Dominican Prime Minister, Roosevelt Skerrit described pronouncements made by Obama as "a breath of fresh air"²⁰ and Argentina's Foreign Minister, Jorge Taiana, said that "I can't recall a US president who has sustained such an open-minded dialogue with the region".²¹ Undoubtedly, Obama's engaging diplomatic demeanour was a step toward mending relations between the United States and Latin America.

Even the contentious signing of the Declaration of Port of Spain was perceived by some as part of the collaborative process in which all participants were involved. OAS Secretary General, Albert Ramdin, insists that the Declaration "is a binding commitment on all 34 members". Ramdin contends that "a new chapter has been started in the Americas." After listening to all the heads at the opening ceremony and subsequent plenary sessions, Ramdin affirmed:

You could feel that nobody complained anymore about a document. It was finding the right mechanism of having that adopted, and the best way we did that at the summit is by having the chairman sign on behalf of all the leaders...When you sign on behalf of all the leaders, it means that there is commitment. Otherwise,

that would not have happened... It is a tradition in the OAS summit, or the Summit of the Americas process, that declarations are signed. It happened once before. It's always nice that most leaders put their signature on the document... The document remains an important tool for us to follow up" and continues that at every summit there are two main elements: preparation of a (final) document, which in this case is a commitment, and the political dialogue. You could feel that nobody complained anymore about a document. It was finding the right mechanism of having that adopted, and the best way we did that at the summit is by having the chairman sign on behalf of all the leaders.²²

Several leaders who refused to sign the Declaration including Canada's Prime Minister, Stephen Harper, President of Peru, Alejandro Toledo, and Mexico's President, Felipe Calderon, agreed that there was "consensus but not unanimity". Interestingly, they did not view the lack of unanimity as confrontational. Rather, they agreed that a new area of dialogue began in Port of Spain. Stephen Harper commented that "The most remarkable and incredible thing about the summit was the failure to fulfill the expectations of great confrontation. We all came here believing that we would have quite a battle among radically different perspectives on certain issue... But confrontation gave way to dialogue... and the chemistry among the principal antagonists was very good." Felipe Calderon added that "The spirit of cooperation is so compelling that it goes above and beyond the letter and spirit of the Declaration."²³

The conciliatory tone and gestures of leaders - even those at the opposite end of the ideological spectrum add credence to the liberalist thesis. President Obama evidently impressed the other leaders with his willingness to listen and to turn a new page in relations with the hemisphere; one without 'senior' partners and 'junior' partners. Norman Girvan noted that "His statements—including his 'absolute opposition' to the violent overthrow of elected hemispheric leaders, will be reassuring to Evo Morales and Hugo Chavez, amongst others. The chemistry and body language between him and the other leaders looked good. They will be looking now for his words to be turned into deeds."²⁴

In addition to his conciliatory demeanor, Obama also announced some concrete proposals for the region. These include U.S. assistance to Latin

American nations hardest hit by the economic crisis via lending from the International Monetary Fund and Inter-American Development. It also involves the creation of a \$100 million microfinance growth fund to help small lenders in the Western Hemisphere continue making loans despite the global recession. Of particular significance, was his recent lifting of the ban on travel and remittances to Cuba by Cuban-Americans. He also indicated that he will press for Senate ratification of an inter-American arms treaty that promises symbolic relief. Furthermore, he announced that a voluntary energy-climate partnership agreement will serve as a conceptual framework for future green actions in the Americas. Moreover, he pledged a new \$30 million initiative “to strengthen cooperation on security in the Caribbean” adding that “Illegal guns must not flow freely into criminal hands, and illegal drugs must not destroy lives and distort our economy. Obama continued that “the U.S. needed to reduce demand for drugs within its borders, which fuels the “flow of guns and bulk cash south”.²⁵

President Obama’s positive overtures toward the hemisphere at the Summit are reminiscent of Franklin D. Roosevelt’s Good Neighbor Policy. On 4 March, 1933, during his inaugural address, Roosevelt stated that “In the field of world policy, I would dedicate this nation to the policy of the good neighbor —the neighbour who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others”.²⁶ At the VSOA, Obama declared “I pledge to you that we seek an equal partnership. There is no senior partner and junior partner in our relations; there is simply engagement based on mutual respect and common interests and shared values. So I’m here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration”.²⁷ In the aftermath of the Summit, Obama promised to break free “from the stale debates and old ideologies... while the U.S. is governed by universal values, the U.S. sometimes falters.” Like in the period of FDR’s Good Neighbor Policy, Obama’s hemispheric policy may reflect a new period of non-interventionism in the Americas.²⁸

Cuba Stole the Show

Interestingly, it was the issue of Cuba which would simultaneously stir the most controversy and generate the most consensus amongst

Summit participants. Both realist and liberalist impulses converged in a dynamic interplay of confrontation and cooperation on the themes of Cuba's participation in hemispheric affairs and lifting of the U.S. embargo. Both dissenters and supporters alike were overwhelmed that even in absentia, the socialist isle managed to steal the show. For an entire weekend, Cuba took center stage both inside and outside the Hyatt Regency Hotel in Trinidad and Tobago, while the Summit was underway. Indeed, Cuba continued to dominate the discourse up to the end when it would become the main bone of contention amongst leaders who refused to sign the Final Declaration of Port of Spain.

Even before the Summit, Cuba was at the forefront of the foreign policy agenda of several countries including those with divergent ideologies such as the United States and members of ALBA. Just a week before embarking to Trinidad, President Obama made good on his campaign promise to abolish restrictions on family travel and remittances to the island. The ALBA countries met just one day before the VSOA at Cumaná, Venezuela and had rejected the Port of Spain Declaration since Friday 17th April as the ALBA summit ended and the VSOA began in Trinidad. ALBA decided then, not to endorse the Declaration because it fails to address the global economic crisis, excludes Cuba and lacks a regional consensus on demanding an end to the U.S. embargo on Cuba. The refusal of those countries to sign the Final Declaration of Port of Spain should have really come as no surprise.

Argentine President, Cristina Fernández de Kirchner, the first to speak at the Summit's opening session, urged President Obama to lift Washington's "anachronistic blockade against Cuba".²⁹ Next, Nicaragua's President, Daniel Ortega would also champion the Cuban cause in a fifty minute diatribe lashing out at the U.S. imposed isolation of Cuba's communist regime. "They're absent from this meeting... Cuba, whose crime has been that of fighting for independence, fighting for sovereignty of the peoples. I don't feel comfortable attending this summit. I cannot feel comfortable by being here. I feel ashamed of the fact that I'm participating at this summit with the absence of Cuba."³⁰ CARICOM chairman and Belizean Prime Minister, Dean Barrow, then announced that "We have made it clear at every summit that the formal inclusion of Cuba into the mainstream of hemispheric affairs remains a priority for us. We are convinced now that the new

U.S. administration fully understands the need for new approaches in a new era, which will lead to changes including the lifting of the embargo. We in CARICOM stand ready to assist in the promotion of the dialogue between our two neighbours in the complex process of rebuilding a relationship and reversing fifty years of non-engagement.”³¹ Prime Minister, Patrick Manning asserts that “the Government of Trinidad and Tobago looks forward to the day when Cuba is fully embraced into the folds of the Inter-American family.”³² Venezuela’s President, Hugo Chavez, denounced the document as “totally de-contextualized, as if time hasn’t passed,” and complained specifically about its characterization of Cuba as non-democratic. “Where is there more democracy, in the United States or in Cuba? Who has the democracy meter...? I have no doubt that there is more democracy in Cuba than in the United States”. Finally, U.S. President, Barack Obama, pledged to seek a “new beginning” in ties with Cuba affirming that “I do believe that we can move U.S.-Cuban relations in a new direction.”³³

Though the statements from the Latin American leaders seem confrontational, they were designed to elicit cooperation from the United States. The groundswell of support for Cuba and the positive responses from Obama, could augur well for a change in U.S. policy to the socialist isle. The solidarity expressed by the many Latin American left-of-centre governments suggests friendship with Cuba as an issue of symbolic importance. But more significantly, Obama’s words inspired hope for the hemisphere’s embrace of Cuba, inadvertently drawing him into the pro-Cuba solidarity movement, thereby countering the seeming confrontation of the ALBA countries. The decision to re-admit Cuba into the family of hemispheric states at the OAS General Assembly, bears testimony to the contention that for the first time in forty-seven years, at the 5th Summit of the Americas, there was consensus on Cuba amongst hemispheric leaders, including the President of the United States.

Conclusions

The multiplex layers of controversy which characterized the 5th Summit of the Americas unravel a myriad of criticisms at the domestic level. It also reveals the dynamic interplay of realist and liberalist impulses at

the actual Summit and its outcome. The Trinbagonian population is still reeling from the exorbitant cost of the Summit and still cynically awaits the much touted benefits, even while the twin island republic prepares for the Commonwealth Heads of Government Meeting (CHOGM), in November, 2009.

Yet, some good did come out of the controversial event. The Summit demonstrated that though Latin American and Caribbean leaders desire improved relations with Washington, they are not prepared to achieve it any price. This was clearly expressed in their decision not to sign a Declaration that was acceptable to the United States, but not to them. At the same time, the conciliatory mood and gestures on all sides usher in a new dawn of hemispheric cooperation. The decision taken at the OAS General Assembly in San Pedro Sula, Honduras, 2-3 June, 2009, to re-admit Cuba to the Organization, is undoubtedly a direct consequence of the pressure exerted by hemispheric leaders at the 5th Summit in Port of Spain. Moreover, it suggests that hemispheric cooperation is alive and kicking, that regional power and ALBA's influence are increasing and that the United States may no longer be calling all the shots in hemispheric affairs.

Whether theorists choose to analyze the Fifth Summit of the Americas from a realist or liberalist perspective, the event was nonetheless a watershed in the hemisphere's history. Thirty, forty or fifty years from now, the 5th Summit of the Americas would still be perceived as the end of an era and the dawn of a new one—a critical juncture in hemispheric affairs.

NOTES

1. Ramdin, Albert R. (2009) "The Western Hemisphere: Beyond the Summit of the Americas." Speech delivered at the Colloquium, *Inter-American Cooperation at a Crossroads*. Institute of International Relations, UWI, St, Augustine, Trinidad, 15 April.
2. Ibid.

3. Ibid.
4. Infoplease. (Undated). "Trinidad and Tobago." See <http://www.infoplease.com/ipa/A0108046.html>
5. "On the World Stage – To What End"? (2008). *Trinidad and Tobago Express* Editorial, 12 April. See http://www.trinidadexpress.com/index.pl/article_archive?id=161308159
6. Interview with Noguera (2009). Port of Spain, Trinidad, 23 March.
7. Ramdass, Anna (2009). "Panday: Manning Misled the Country". *Trinidad and Tobago Express*, 22 May. See http://www.trinidadexpress.com/index.pl/article_news?id=161480500
8. Castro, Fidel Ruz (2009). "The Secret Summit". *Granma International*, Havana, 17 April. See <http://74.125.47.132/search?q=cache:http://www.granma.cu/ingles/2009/april/lun20/17Reflex2.html>.
9. Castro, Fidel Ruz (2009). "The Summit and the Lie." *Juventud Rebelde*, 24 April, 2009. See <http://www.juventudrebelde.co.cu/cuba/2009-04-24/the-summit-and-the-lie/>
10. Mackhan, Kimberly (2009). "Canadian Media Blasts Overzealous Security." *Trinidad Sunday Guardian*, 20 April. See <http://guardian.co.tt/news/general/2009/04/21/canadian-media-blast-overzealous-security>.
11. Heeralal, Darryl (2009). "Security Tight...Tight: US Secret Service, CIA, FBI already in Trinidad." *Trinidad and Tobago Express*, 12 April. See http://www.trinidadexpress.com/index.pl/article_news?id=161463832
12. Boodan, Adrian (2009). "Protester Spends Night in Cell." *Trinidad Guardian*, 18 April. See <http://70.86.108.178/news/crime/2009/04/19/protester-spends-night-cell>
13. Raymond, Judy (2009). "Many Questions Remain Unanswered." *Trinidad and Tobago Express*, Sunday 26 April. See http://www.trinidadexpress.com/index.pl/article_opinion?id=161469649
14. Castro, Fidel Ruz (2009). "The Secret Summit". *Granma International*, Havana, 17 April. See <http://74.125.47.132/search?q=cache:http://www.granma.cu/ingles/2009/april/lun20/17Reflex2.html>
15. Maharaj, Devant (2009). "Open Letter to Brian McFarlane: Indian Culture Left out Opening Ceremony." *Trinidad Guardian*, 20 April.

- See <http://guardian.co.tt/features/letters/2009/04/21/indian-culture-left-out-opening-ceremony>.
16. “Shameful Display to Forget Our Own.” (2009). *Trinidad Guardian*, 23rd April.
 17. Girvan, Norman (2009). “Port of Spain Declaration or Port of Spain Debacle?” 19 April. See <http://www.normangirvan.info/tag/vth-summit-of-the-americas/>
 18. OAS Commends TT for Successful Summit” (2009). 4 June. See <http://www.fifthsummitoftheamericas.org/>
 19. “President to Highlight Climate Change at Summit” (2009). *Starbroek News*. 16 April. See <http://www.stabroeknews.com/2009/news/local/04/16/president-to-highlight-climate-change-at-summit/>
 20. MamaClire (2009). “Caribbean Leaders Call Obama “Breath of Fresh Air”. *Zimbio*, 18 April. See <http://www.zimbio.com/Prime+Minister+Roosevelt+Skerrit/articles/6/Caribbean+Leaders+Call+Obama+breath+fresh>
 21. Oppenheimer, Andres (2009). “Obama Shines but Summit Results Lags.” *Miami Herald*, 20 April. See <http://www.miamiherald.com/news/columnists/andres-oppenheimer/story/1007901.html>
 22. Ramjeet, Oscar (2009). “Port of Spain Declaration is a Binding Commitment, says OAS Assistant Secretary General”. *Caribbean Net News*. 22 April. See <http://www.caribbeannetnews.com/news-15896--38-38--.html>
 23. Taitt, Ria (2009). “Well Worth It: PM Manning Defends Big Spending As Summit Comes To Close.” *Trinidad and Tobago Express*, 20 April. See http://www.trinidadexpress.com/index.pl/article_features?id=161466827
 24. Girvan, Norman (2009). “Port of Spain Declaration or Port of Spain Debacle?” 19 April. See <http://www.normangirvan.info/tag/vth-summit-of-the-americas/>
 25. “Official Remarks of US President Barack Obama at the Opening of the Fifth Summit of the Americas. (2009). 18 April. See <http://www.fifthsummitoftheamericas.org/default.aspx?id=925>
 26. Roosevelt, Franklin Delano (1933). “First Inaugural Address”. Washington DC. 4 March.

27. "Official Remarks of US President Barack Obama at the Opening of the Fifth Summit of the Americas" (2009). 18 April. See <http://www.fifthsummitoftheamericas.org/default.aspx?id=925>
28. Walser, Ray (2009). "The Fifth Summit of the Americas: Return of the Good Neighbor Policy?" *The Heritage Foundation*. 21 April. See <http://www.heritage.org/research/latinamerica/wm2401.cfm>
29. "Summit of the Americas Opened with Calls against US Blockade of Cuba." Cuba News Agency (2009). 18 April. See http://www.cubanews.ain.cu/2009/0418cumbre_americas.htm
30. "Transcript of President Ortega's Opening Statement at the Fifth Summit of the Americas. 5th Summit of the Americas (2009). 17 April. See http://www.trinidadandtobagonews.com/5summit/ortega_text_170409.html
31. Richards, Peter (2009). "CMCfeature-SUMMIT-Obama's Summit Focus". *CANA News*, 19 April. See <http://www.cananews.net/news/156/ARTICLE/36983/2009-04-19.html>
32. "Looking to a future with Cuba: Statement issued by Prime Minister Patrick Manning" (2009). *Trinidad and Tobago Express*. 20 April. See http://www.trinidadexpress.com/index.pl/article_news?id=161466839
33. Fuentes, Federico (2009). "Why the US Still Hates Cuba." *Agencia Latinoamericana de Información*. 28 April. See <http://alainet.org/active/30111&lang=es>

ABSTRACT

Multiplex Layers of Controversy: Realist and Liberalist Impulses in the 5th Summit of the Americas

The Fifth Summit of the Americas (VSOA) was held in Port of Spain, Trinidad, between 17th and 19th April, 2009. It brought thirty-four leaders of the hemisphere together in an atmosphere which can only be described as multiplex layers of controversy. Proponents claim that the Summit provided a moment of change and opportunity in a liberal environment of cooperation and consensus. But opponents contend

that it created further challenges and confrontation in a realist mode of conflict and competition. This article attempts to unravel the multiplex layers of controversy which surrounded the Summit. It explores the dynamic interplay of realist and liberalist impulses as hemispheric leaders disagreed and debated each other in an atmosphere of both conflict and cooperation.

RESUMEN

Posiciones encontradas: Impulsos realistas y liberales en la V Cumbre de las Américas

La V Cumbre de las Américas (VSOA) se llevó a cabo en Puerto España, Trinidad, entre el 17 y el 19 de abril de 2009. La Cumbre reunió a treinta y cuatro líderes del hemisferio en medio de un clima de posiciones encontradas. Los defensores afirman que la Cumbre representó un momento de cambio y oportunidad en un entorno liberal de cooperación y consenso. Pero los detractores sostienen que generó más desafíos y confrontación bajo una modalidad realista de conflicto y competencia. Este artículo pretende desentrañar las posiciones encontradas que prevalecieron en la Cumbre y explora la interacción dinámica de impulsos realistas y liberales que se producía cuando los líderes hemisféricos discrepaban o discutían entre si en un clima tanto de conflicto como de cooperación.

SUMMARY

Posições Antagônicas: Impulsos Realistas E Liberais Na 5ª Cúpula Das Américas

A 5ª Cúpula das Américas (VSOA), realizada em Port of Spain, Trinidad e Tobago, entre os dias 17 e 19 de abril de 2009, reuniu 34 líderes do continente americano em um clima de posições antagônicas. Os defensores da Cúpula afirmam que o encontro representou um momento de mudança e oportunidade em um entorno liberal de cooperação e

consenso. Já os seus detratores garantem que a reunião gerou mais desafios e confrontos dentro de uma modalidade realista de conflito e competição. Este artigo pretende desentranhar as posições opostas que prevaleceram na Cúpula, além de analisar a interação dinâmica de impulsos realistas e liberais produzida quando os líderes da região discrepavam ou discutiam em um clima tanto de conflito como de cooperação.



Alternative Regionalisms and Civil Society: Setting a Research Agenda

Rosalba Icaza

Different tales, different regionalisms

An experienced academic asked a young academic to write an article on alternative forms of regional integration emerging in Latin America. When the young academic asked which kind of ‘alternatives’ she had in mind, the experienced academic replied: “well, you know, write about Chavez and the ALBA”.

What this short story tries to display about regionalisms is that different experiences on regionalism have produced different explanations about their benefits and costs, driven forces and agents, objectives and strategies. For example, while some might emphasize the positive side that the harmonization of phytosanitary standards could have for consumers in a given region others might highlight the negative side of this trend for products’ diversity and local economies. This sort of emphases have informed the making and re-making of regional insti-

tutions, mechanisms, forums and agreements and for some, highlight what regionalisms are: contested political projects driven by state and market actors but also by communities around the world that are transforming regional units located in particular geographic areas.

During the last two decades in the Americas, economic liberalization emphasis on regionalism has been a prime concern for wider sectors and groups within civil society. Over and over, these groups and organizations are (re)presented in the mass media as opponents to these policy options. Less has been said about the alternatives they have put forward and how some of these have been incorporated into official policies. In some cases, it has been argued that civil society initiatives have facilitated a gradual shift from the emphasis on economic liberalization towards development, social cohesion and capacity building: the so-called good governance. Nonetheless, for some of these groups, if regionalism aims to benefit marginalized sectors of society in the Global South, then trade and services liberalization policies need to be abandoned in favor of gender sensitive, community based and environmentally sustainable regionalisms. Expectedly, this position has raised key issues of power and resistance in the international political economy and has stirred heated debates among scholars, practitioners and members of civil society. To date, few systematic attempts have been done to map these debates and to develop a comparative analysis of them, despite of the relevance that these could have for the long-term sustainability of regionalism.

Civil Society on Regionalism in the Americas

The study of networked activism in the Americas opposing trade and services liberalization emphasis in regionalism has already produced interesting contributions from different theoretical and epistemological stands.¹ Among these, feminist and gender scholars have been committed to building up policy-relevant alternatives to trade and services liberalization by incorporating civil society actors' diverse experiences and proposals. As a result the often neglected implications of trade and services liberalization for gender relations and for gender-sensitive development have been made explicit.² Nonetheless, this literature has few references on the nature of these implications under conditions of

non-consolidated democratic transitions, which to date characterize regions and sub-regions in the global South.

In other cases analyses of networked activism and regionalisms in the Americas have been produced from liberal democratic perspectives which display important explanatory limitations.³ For example, these approaches give too much attention to the ‘impacts’ of civil society actors without considering how structural conditions drive and/or constrain these interventions. Five important implications derive from this. First, this literature tends to display social transformation as a product of purposeful ‘actors’, to the extent that the making and re-making of regions is a product of their interventions. Second, civil society is taken as an individualistic oriented expression of ‘private’ interests which implies a purposeful and rational behaviour without room for unexpected, unplanned, ‘irrational’ attitudes and behaviour. Third, the context where networked activism is analysed —characterised as ‘opportunity structures’— portrays a given/fixed political market place. Accordingly, citizen groups opposing or supporting open regionalism in the form of NAFTA, FTAA, and CAFTA are observed as if they were demanding responses just in the form of regimes or regulations from governments and inter-state organisations.

In relation to the last point, a fourth implication is that liberal approaches tend to analyse ‘change’ in terms of possible steps/policies/regimes. Therefore, civil society “interventions” are successful if these influence the implementation or reform of particular policies. Other sort of ‘outcomes’ such as the process of building up of citizenship through participation are not relevant if any policy outcome is obtained. And fifth, as this literature is heavily focused on policy outcomes achieved by civil society groups, it has oversimplified or simply ignored those structural conditions that drive or constrain these ‘impacts’. As a result, this literature has neglected class, gender or powerful economic international structures that restrict the involvement of actors and groups to the few that can be organised.

To acknowledge these limitations has entailed for numerous scholars interested on civil society and regionalism in the Americas to place as a first order question that particular structural settings/conditions are deeply inter-related to networked activism on regionalism. Therefore, a careful examination of the dominant structural forces that instigate

social forces critical of contemporary regionalisms, in particular those conditions in globalisation that activate potentialities of agency are generally included. Accordingly, groups and organizations in civil society are analysed in relation to a particular historical context characterised by turns in governance—including its decentralisation, privatisation and regionalisation, socio-economic neo-liberal restructuring and long-term political democratisation. This, it is argued, might help us to show that some sectors of civil society (but not all) have been able to engage in the political economy of regionalism. This ‘unequal engagement’ is often underestimated by mainstream liberal literature on civil society and regionalism.

At this point, neo-Gramscian literature on social movements seems for many quite useful to conceptualise those structural transformations that have stimulated social forces critical to open regionalism in the Americas.⁴ However, this literature on resistance and social movements has conceptualised agency as either the product of powerful structures or as making up these structures, and hence, hardly provides an adequate perspective in understanding the complexity of networked activism in regionalism. For example, neo-Gramscian literature tends to address ‘agency’ from the perspective of the structures (the whole) and as a result, these approaches portray ‘agency’ as unproblematic and unified ‘actors’—just like liberal approaches do with civil society—rather than explain them by taking into account their contradictions and diversity.

Therefore, it seems necessary to advance a critical engagement with this approach and some possible alternatives to overcome the limitations that derive from how agency has been conceptualised as either power or resistance. Diversity and contradiction in networked activism need to be thoroughly conceptualised without descending into voluntarism and structural determinisms, hence, some alternatives, explained below have been advanced.

By taking as a point of departure Gramsci’s dialectic view of the realm of civil society (the whole) to characterise one of its associational expressions (networked activism) makes possible to understand the latter as expressions of both—power and resistance in the making and re-making of regionalisms. Accordingly, networked activism might be treated as part of the social responses unfolding in the global political economy that resist, oppose, reproduce and stabilise the sta-

tus quo in the making and remaking of formal and informal regional units and in regional transactions. Moreover, networked activism as expression of both power and resistance needs to be understood as 'moments' within the contemporary dynamics of social participation, resistance and organisation in the global economy. On the one hand, this double conceptualisation can contribute to the introduction of a critical examination of particular conjunctures and structural conditions that shape/stimulate critical social forces on regionalism. On the other hand, this also opens the possibility of understanding that networked activism can, under particular conjunctures, perform as oppositional forms of networked resistance towards exclusionary and homogenising policy frameworks on regionalism.

Finally, two additional explanatory limitations of neo-Gramscian accounts on how civil society is understood need to be address. First, this social realm has been understood in functionalist terms. In other words, civil society, its institutions and networked associational expressions, actors and impacts are simply functional to the reproduction of capitalism or any other hegemonic expression (e.g. socialism, western culture, male domination, or universalism). Nevertheless, networked activism on regionalism has for example, contributed to encourage solidarity and a sense of community within civil society cannot be understood solely from a functionalist perspective. In view of that, a non-functionalist dimension of civil society and its actors for understanding that forces of 'solidarity from below' might constitute a relevant and open-ended transformation in itself that needs to be taken into consideration. This has been particularly relevant in a conjuncture of ascendant neo-liberal hegemony, depoliticisation and the commodification of public and private life.

Secondly, neo-Gramscian literature has often taken for granted the institutions of a 'modern' civil society, at least in a domestic/national dimension and by assuming the realm of civil society and its 'modern' institutions as a given, the numerous factors that have traditionally obstructed the growth of associational life outside of state corporative structures, its institutionalisation and its effective protection are under analysed. Therefore, the characteristics of the realm of civil society need to be incorporated into the analysis on networked activism on regionalism as first order questions.

Alternative Regionalisms

In the last years, activists-academics in the Americas have been committed to reflect and act on the purposes of regionalism asking who really gains from it. As a result, it has been detected for example, that mainstream regional studies have failed to systematize and disseminate civil society specific proposals on regionalism that can potentially contribute to inform the governance and overall functioning of the global economy. Precisely, civil society accumulated knowledges and experiences opposing trade and services liberation emphasis on regionalism not only show us that more attention is needed to their specific proposals but also to how these proposals are deeply linked to notions of an empowered participatory regionalism.⁵

Furthermore, inter-sectoral dialogue on regionalisms between practitioners and academia has proved to be central to advance in the conceptualization of what here is named alternative regionalisms as an attempt to specify non-traditional, and hence less visible, mechanisms, processes, agents and structures involved in the making and re-making of regions across the globe. This concept seeks to highlight that different paradigms are informing physical- geographical, political economic and/or ideational regional constructs and in doing so, key limitations of state-centric and capital-centric views that to date are “explaining” regionalisms could be addressed and contested. An example of these limitations is the fascination for regional political and economic institutions and/or national leaders (including politicians, activists or entrepreneurs) as THE solitary makers of regions and regionalism. This perspective tends to neglect structural conditions, ideational/cultural long-term trends and/or less spectacular or formal agents of regionalism.

Therefore, alternative regionalisms as an abstract construct attempts to capture shifting patterns of inter-relations unfolding between networked activism and often reluctant networks of intra-state regional governance. So, it is not simply about everything that is no mainstream, as these interrelations might include mutual denial and distrust, co-optation and resistance, and even “copy and cut” attitudes in which governments and private actors simply adopt in discourses key ideas herald by civil society groups.

To date, the nature of these interrelations is an analytical space that has been largely ignored by debates of new/open regionalism, regionalization and regional integration and might shed new light on the complex relationships between an array of social actors and structures in inter-regional politics.

Since its inception regional studies (formerly known as area studies) and development studies were interlinked in various ways and it seems necessary to re-start this interdisciplinary dialogue to specify the 'alternative' nature of regionalisms.⁶ In view of that, the contributions that critical development studies analyses on the politics of alternative development are relevant as well to understand for whom regionalisms are.⁷ Among these, feminist economics analyses on alternative/diverse political economies and communities are central to explore non-capitalist mechanisms and expressions of the economy that have been invisible to traditional analyses of economic integration such as the so-called care economy but also informal and criminal macro-regional and inter-regional networks.⁸ And finally, critical approaches to regional studies, global governance and everyday international political economy frameworks are also of key importance to understand regional, national, local, personal and emotional effects and impacts regionalisms.⁹ But this is, as the title of this brief presentation suggest, a research agenda that is in its initial stages.

NOTES

1. Domínguez, E. (2002). Continental transnational activism and women workers' networks within NAFTA, *International Feminist Journal of Politics* 4(2): 216-39; Grugel, Jean (2006). Regionalist Governance and Transnational Collective Governance in Latin America, *Economy and Society*, vol. 35, num. 2, 209-31; Saguier, M. I. (2004). "Convergence in the Making: Transnational Civil Society and the Free Trade Area of the Americas." CSGR Working Paper 137/4.
2. Icaza Garza, Rosalba (2007). Engendering while Democratizing. Civil Society and the Politics of Global Trade in Mexico. Paper presented at the International Studies Association Conference, Chicago, USA, March.

3. Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press; Jackie Smith, Charles Chatfield and Ron Pagnucco, eds. *Transnational Social Movements and Global Politics. Solidarity Beyond the State*. Syracuse, N.Y: Syracuse University Press, pp. 59-80; Korzenewiz, Roberto Patricio and William C. Smith (2001). 'Protest and Collaboration: Transnational Civil Society Networks and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas'. In *The North-South Agenda*, 51, September. North-South Centre: University of Miami; Natal, Alejandro and Tonatiuh González (2003). 'La Participación de la Sociedad Civil en Procesos de Integración Comercial: El Caso del ALCA en México' (Civil Society Participation on Trade Integration Processes. The Case of the FTAA in Mexico). In *Foro Internacional*, vol. XLIII, num. 4 (174).
4. Cox, Robert W. (1999). 'Civil Society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order'. *Review of International Studies*, 25, 3-28; Gill, Stephen (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Morton, Adam David (2000). 'Mexico, Neoliberal Restructuring and the EZLN: A Neo-Gramscian Analysis'. In Barry K. Gills, ed. *Globalization and the Politics of Resistance*. London: Palgrave, pp. 255-272.
5. See for example: Rosalba Icaza, Peter Newell and Marcelo Saguier (2008). "Democratising Trade Politics in the Americas: Insights from the Feminist, Environmental and Labour Movements", forthcoming.
6. Hettne, Björn, et. al. (1999). *Globalization and the New Regionalism*. St. Martin Press/UNU WIDER.
7. Escobar, Arturo and Wendy Harcourt (2005). *Women and Politics of Place*. Kumarian Press; Nederveen Pieterse, Jan (2005). *Global inequality: bringing politics back in*, in Craig Calhoun, Chris Rojek and Bryan Turner (eds), *Handbook of Sociology*. London, Sage.
8. Gibson-Graham, J. K. (1996). *The end of capitalism (as we knew it). A feminist Critique of Political Economy*. Minneapolis, University of Minnesota Press; Gibson-Graham, J.K. (2006). *A post-capitalist Politics*. Minneapolis, University of Minnesota Press; Harcourt, Wendy, ed. (1994). *Feminist perspectives on sustainable development*. London: Zed Books; Peterson, S. V. (2003). *A Critical Rewriting of Global*

Political Economy. Integrating reproductive, productive and virtual economies. London, Routledge.

9. Marchand, M.H., Morten Boas, Timothy M Shaw (1999). The political economy of new regionalisms, *Third World Quarterly*, vol. 20, num. 5/ October, 897-910; Marchand, M.H. (1994). Gender and new regionalism in Latin America: inclusion/exclusion. *Third World Quarterly*, vol. 15, no. 1, pp. 63-76; Rai, Shirin (2004). Gendering Global Governance. *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, num.4, 579-601; Fung, Archon and Wright, Erik Olin (2001). Governance Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory. *Politics Society*, vol.29, num. 5, pp. 5-41; John M. Hobson and Leonard Seabrook, eds. (2007). *Everyday Politics of the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

N° 7, Año 2008-2009

Coordinadores:
Laneydi Martínez, Mariana Vazquez
y Lázaro Peña



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



Sudamérica y la agenda de seguridad hemisférica: El desafío de las asimetrías¹

Federico Merke²

Introducción

Pensar en las dinámicas de seguridad sudamericana en el contexto más amplio de la seguridad hemisférica implica tener en cuenta dos asimetrías estructurales que condicionarán la agenda de seguridad de todo el hemisferio y de la región.

La primera asimetría es la que existe entre Estados Unidos y América Latina. Se trata de una enorme asimetría de poder material que pudo ser reducida cuando América Latina elevó en distintos momentos sus condiciones de vida y cuando Estados Unidos aumentó su capital simbólico en la región, pero que se amplió aún más cuando América Latina se encontró con sus crisis recurrentes y cuando Estados Unidos dilapidó recursos en el sector diplomático a favor del sector político y militar. Si los años 90 vieron reducir esa asimetría; lo que vino después no hizo más que ampliarla.

La segunda asimetría es la que existe entre Brasil y Sudamérica. Aunque los números son elocuentes se trata de una asimetría de naturaleza muy distinta a la que existe entre Estados Unidos y América Latina pero no por eso es menos compleja que ésta. Brasil es aproximadamente la mitad del territorio, la población y el PBI de América del Sur. Estos recursos de poder material, sin embargo, se ven atemperados por la naturaleza esencialmente *statu quoista* de su política exterior hacia la región y por la identidad internacional de Brasil que es representada como un país pacífico, sin ambiciones territoriales, que hace de su política exterior un instrumento de su desarrollo económico.

Lo que sigue es un conjunto breve de reflexiones acerca de estas dos asimetrías y las formas en que condicionarán la seguridad hemisférica y regional en los próximos años. Por cuestiones de espacio, al momento de analizar la asimetría entre Estados Unidos y América Latina, me concentraré en la re-instalación de la IV Flota. Al momento de analizar la asimetría entre Brasil y América del Sur me concentraré en la reciente creación del Consejo Sudamericano de Defensa.

Estados Unidos y América Latina

En la relación entre Estados Unidos y América Latina existen por lo menos dos patrones históricos que han seguido caminos paralelos, a veces contradictorios, a veces superpuestos de manera positiva. Por un lado, ha existido una suerte de regionalismo latinoamericano, expresado a veces en la tradición Bolivariana y otras en una articulación de nacionalismo e integración regional. Esta integración regional o llamado a la unidad fue más la respuesta a presiones externas (Europa, Estados Unidos o la globalización) que a demandas internas internas y dominada por motivaciones más defensivas que ofensivas. En otras palabras, el Bolivarianismo buscó siempre disminuir la intromisión de potencias extra-regionales en la región y para eso siempre consideró la unidad de la región como un valor central. Este regionalismo se fue construyendo a lo largo del siglo XIX desde el Congreso de Panamá convocado por Simón Bolívar en 1826, hasta los esfuerzos de Contadora, Esquipula o Rio para poner fin a conflictos domésticos y regionales. Esta tradición llega hasta hoy, en la forma más ‘dura’ del ALBA o en la forma más ‘suave’ de la UNASUR o el Banco del Sur. El punto central

es que todo discurso de integración inscripto en esta tradición siempre obedeció a una lógica defensiva, de sumar poder para tener más voz en el escenario global, para reducir la influencia de actores externos o para reducir las amenazas de la globalización.

Por otro lado, frente al regionalismo latinoamericano ha existido un proceso de regionalismo hemisférico que buscó incorporar la dinámica norteamericana a la latinoamericana. Este regionalismo se fue construyendo a lo largo del siglo XIX durante las Conferencias Panamericanas, el establecimiento de la OEA y las distintas cumbres de las Américas durante los años 90 que introdujeron la posibilidad de una zona de libre comercio en todo el hemisferio. La creencia central de esta tradición ha consistido esencialmente en la posibilidad de encontrar fórmulas de cooperación, acercamiento y solidaridad entre Estados Unidos y América Latina. Tuvo su momento clave a fines del siglo XIX, con las Conferencias Panamericanas, luego reapareció entre los 30 y 50 y tuvo su entrada final al final de la Guerra Fría para luego agonizar a partir del ingreso de George Bush (h) a la Casa Blanca.

Ciertamente, estas dos tradiciones, Bolivarianismo y Panamericanismo, operaron en distintos niveles (regional vs. hemisférico), con distintos valores (nacionalismo anti-hegemonismo vs. liberalismo) y con distintos diseños institucionales (Grupo Rio/CEPAL vs. OEA/Cumbre de las Américas). Estas dos tradiciones reflejan diferencias profundas que tienen que ver con las identidades y las ideologías. Por un lado, el Panamericanismo refleja la idea un espacio de cooperación y solidaridad entre las Américas basado en el deseo de implantar repúblicas liberales en toda la región. Por otro lado, el Bolivarianismo refleja la idea de un espacio identitario y de corte nacionalista, basado en una cultura común que va más allá de las diversas identidades políticas. Dicho de otro modo, se trata, por el lado del Panamericanismo, de la construcción de una sociedad internacional más solidaria, sostenida en la hegemonía liberal y en un sistema internacional hegemónico, con centro en Washington. Por el lado del Bolivarianismo, se trata de una sociedad internacional fuertemente pluralista, que privilegia la soberanía, la no-intervención y que se sostiene en una suerte de balance de poder regional y un balance de poder ideacional o normativo hacia Estados Unidos.

Hoy la relación entre Estados Unidos y América Latina parece recorrer caminos cruzados desde el fin de la Guerra Fría. Durante los años 90,

los relatos triunfantes del liberalismo, la democracia y la globalización sostenidos por Washington asumieron que América Latina, como otras regiones, se iría acomodando a un mundo sin otras alternativas. El resultado fue la desatención de una región que creció y se integró hasta que el modelo encontró sus propios límites y entró en crisis. Cuando Estados Unidos parecía intentar reorientar su lugar en América Latina, los atentados del 11 de septiembre cambiaron la agenda. Estados Unidos declaró que su nueva batalla sería la guerra contra el terrorismo; invadió Afganistán e Irak, se enfrentó con Corea del Norte y con Irán, se alejó de la Unión Europea, comenzó a desconfiar de China y ahora vuelve a tener diferencias con Rusia. El resultado fue la pérdida de liderazgo norteamericano y su falta de capacidad para construir un discurso que genere seguidores en todo el mundo. Esta situación estructural explica la relación de Estados Unidos con América Latina. Luego del 11/9, Washington puso su ojo en la región en tres ámbitos: terrorismo, migraciones y narcotráfico. Se trató de una agenda esencialmente negativa, que apuntó a contener los problemas de la región y evitar que afecten su seguridad nacional. Su alejamiento de la región, sin embargo, coincidió con las transformaciones económicas y políticas en América Latina que apuntaron a una relación más compleja con Washington y que se ubican en un continuo que va desde el plegamiento a la resistencia contra el imperio. Una América Latina menos homogénea que en los 90 explica en parte por qué Estados Unidos es visto, al mismo tiempo, como un imperio metido en cada uno de los asuntos internos de los países de la región y como un estado que nos ignora por completo. Así, Washington genera conflictos regionales no sólo por lo que hace sino también por lo que deja de hacer. Lo cierto es que hoy Estados Unidos es un país que ha perdido un enorme capital simbólico en la región y todavía no ha reaccionado a esta realidad. Esto que para Washington representa un serio problema, para América Latina, y en particular para los países del Sur, representa una oportunidad para definir qué relación desean tener. Difícilmente, sin embargo, la región pueda coordinar una postura y por lo tanto la presencia de Estados Unidos en la región seguirá siendo parte de los problemas de seguridad para algunos y parte de la solución para otros.

Uno de los eventos que ilustra esta tensión estructural en torno a la relación con los Estados Unidos es el anuncio del retorno de la IV Flota de la Marina de Estados Unidos, la cual volverá a recorrer el Atlántico

Sur. Fue un anuncio que despertó más preocupación que optimismo. Comprender los incentivos de Washington en esta movida, sin embargo, demanda un análisis que evite simplificaciones y considere alternativas de acción. Considerando los argumentos desplegados en los últimos meses, es necesario descartar desde el inicio el reduccionismo norteamericano, que pretende hacer pasar la IV Flota por un centro de distribución de ayuda, alimentos y medicina, y el reduccionismo latinoamericano que ve en la IV Flota un gran plomero militar que trasladará al agua del Acuífero Guaraní a las canillas de Washington. Es probable que la explicación resida en algún punto intermedio, que evite los extremos de la inocencia y la paranoia, y afirme que la reinstalación de la IV Flota tiene causas más complejas y por lo tanto los países de América Latina deberían revisar sus discursos de seguridad con más seriedad y menos argumentos de fácil consumo pero poco articulados en términos políticos y hasta estratégicos.

Del análisis de documentos oficiales y declaraciones de funcionarios clave se puede afirmar que la instalación de la IV Flota tuvo al menos tres causas. La primera es la más profunda y tiene que ver con la voluntad de Estados Unidos de asegurar su supremacía, también en el mar. Hacer perdurar el unipolarismo implica nada más y nada menos que disuadir a potenciales contendientes a iniciarse en aventuras que puedan dañar o disputar el poder norteamericano, sea Venezuela, Rusia o China. El objetivo estratégico será entonces garantizar el mar libre de potenciales rivales y asegurarse que Estados Unidos goce de los recursos del mar. En este sentido, el Atlántico Sur era el último casillero para ocupar en un mapa dividido en siete flotas. La segunda causa se origina en la percepción de que el control del mar es cada vez más un asunto de seguridad transnacional en tanto espacio ideal para transportar drogas, armas, sustancias químicas o biológicas que puedan ser usadas para ataques terroristas. El objetivo estratégico será entonces interceptar, o ayudar a interceptar, la mayor cantidad de transportes ilícitos. La tercera causa tiene que ver con la inclusión de la pobreza, la desigualdad, la corrupción y el llamado “populismo radical” en la agenda de seguridad norteamericana. El objetivo estratégico que se desprende será evitar, mediante ayuda humanitaria o de otro tipo social, que el colapso parcial o total de algunos estados implique la aparición de espacios de libre circulación de armas, drogas, sustancias peligrosas o islamismo radical. Dicho de manera más breve,

la lectura de la movida de Estados Unidos es que para disuadir estados, interceptar criminales y controlar inestabilidad económica y política, una IV Flota con más comando y control puede ser de mucha ayuda. Como afirmó recientemente el Jefe de Operaciones Navales, Almirante Gary Roughead: “Con fuerzas navales, uno no tiene que preocuparse por bases [...] uno no tiene que negociar espacio, uno no tiene que construir más infraestructura, uno no tiene que pedir permiso y uno no tiene que violar la soberanía de otra nación. Nuestra habilidad de estar presente sin una infraestructura permanente es una ventaja hoy día, y creo que será más importante aún en el futuro.” Claro que nada de esto puede ser realizado sin la cooperación de los países de la región. En esta necesidad se inscriben los numerosos ejercicios militares realizados en conjunto, como PANAMAX o UNITAS, y los numerosos cursos, congresos y seminarios que Estados Unidos organiza con sus pares militares y civiles de la región.

¿Cómo encarar esta agenda compleja y basada en enormes recursos humanos y materiales? Volvamos a los tres objetivos: disuadir, interceptar y controlar. El juego de mantener el unipolarismo es un juego que excede por lejos nuestra región. Ningún país o combinación de países de América Latina puede aspirar a acabar con esta estructura de poder mundial. Pero América Latina sí puede hacer valer su condición de zona de paz (aunque violenta), libre de armas nucleares y de amenazas críticas de terrorismo global y por lo tanto demandar que sea el Departamento de Estado y no el de Defensa y el Comando Sur quien mayor diálogo tenga con la región. La intercepción de tráfico ilícito tiene otra cara en tanto está en el interés de la región poner fin a este tipo de transporte. De hecho, varios países de la región, entre ellos la Argentina, forman parte de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, un esquema de cooperación diseñado por Estados Unidos en 2003 para, entre otras cosas, interdictar navíos sospechados de transportar sustancias ilícitas. El control operado desde la IV Flota será crucial en este esquema y la Argentina y Brasil no pueden hacer otra cosa que buscar formas de cooperación que impliquen ganancias compartidas. Finalmente, la inclusión de la pobreza y la desigualdad en la agenda de seguridad es algo que debe ser cuestionado profundamente. La pobreza o la injusticia social son problemas económicos y políticos y deben ser encarados a través de sus carriles y tiempos normales, desde las agencias económicas y sociales, y no desde las

militares. Pensar la pobreza o la desigualdad en términos de seguridad implica poner en marcha un estilo de razonamiento con fuerte impacto en la política democrática que achica los espacios de debate público y disminuye los tiempos de acción. En este sentido, cuesta entender la lógica de algunos sectores progresistas de la región que pretenden incluir a la pobreza, a la desigualdad o la deuda externa en la agenda de seguridad, como si fuera una forma de contraponer una agenda social de seguridad a una agenda de seguridad norteamericana basada en el terrorismo. Una visión progresista, por el contrario, debería sacar la mayor cantidad de temas de la agenda de seguridad para ponerlos en las agencias y funcionarios que les corresponden. Por el lado de Estados Unidos, cuesta entender cómo sabiendo que América del Sur es una de las regiones con mayor sentimiento anti-norteamericano, deciden recubrir un plato estratégico-militar con un poco de salsa humanitaria. No parece ser esta la mejor forma de practicar el *soft power*, ni que sirva para disminuir el anti-norteamericanismo en la región. Todo lo contrario, alimenta sospechas y paranoias, no muy difíciles de exaltar en tiempos en que la geopolítica vuelve a las agendas diplomáticas y a literatura especializada.

En resumen, la región debería insistir en que no hay mucho para disuadir militarmente en América Latina, sí hay mucho para interceptar de manera cooperativa y hay más y mejores formas de controlar o ayudar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad que numerando y reactivando flotas. Esto implica poner en marcha una agenda diplomática y de seguridad colectiva más sofisticada, que evite el síndrome del saqueo, cuestione la falta de textura política en la relación con Estados Unidos, analice formas de cooperación en la lucha contra las actividades transnacionales ilícitas y saque el subdesarrollo de la agenda de seguridad. Nada de esto podrá ser realizado sin un diálogo articulado entre los líderes de la región.

El arribo al gobierno de Barack Obama inaugura un horizonte de posibilidades. Al momento de escribir este artículo, la administración de Obama acaba de empezar. Presionado por problemas domésticos y salvo sus primeras declaraciones en torno a la situación en Medio Oriente, la agenda más inmediata está puesta en la reconstrucción económica de Estados Unidos y por lo tanto habrá que esperar un poco más para ver las primeras movidas de Obama en la región. Las recientes llamadas

a Lula y Bachellet, sin embargo, sugieren que su puerta de entrada se ubicó en donde está el poder y la estabilidad.

Brasil y Sudamérica

Existen por lo menos dos estilos de razonamiento para comprender el lugar de Brasil en Sudamérica en el sector de la seguridad. El primer estilo, quizás el más conocido, consiste en analizar a Brasil de ‘afuera hacia adentro’, esto es comparar los atributos materiales de Brasil *vis a vis* sus vecinos para luego concluir en la idea muy en boga del ascenso brasileño y el inicio de una etapa de hegemonía a nivel regional y de proyección global. El segundo estilo consiste en analizar a Brasil ‘de adentro hacia fuera’, esto es indagar en sus indicadores domésticos de pobreza, brecha social, corrupción policial, narcotráfico y violencia para luego concluir en la idea de que Brasil está aún muy lejos de ser un actor hegemónico en la región. Como toda simplificación analítica, ambos razonamientos tienen puntos a favor y en contra.

El primer estilo de razonamiento acierta al mostrar el relativo ascenso de Brasil en la región y en el mundo. Miembro del G20, invitado al G8, miembro de la IBSA (India, Sudáfrica y Brasil) y de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), Brasil se encuentra en un momento de plena expansión diplomática. En el plano regional, Brasil ha sido el principal constructor gramatical de América del Sur como una región cognitiva que necesita ser pensada como un todo. Itamar Franco sentó las primeras bases para la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR); Fernando Henrique Cardoso realizó la primera Cumbre de Presidentes de Sudamérica; Lula creó en 2003 la Subsecretaría de América del Sur en la estructura de Itamaraty y luego, a fines de 2007, introdujo la idea de un Consejo de Defensa Sudamericano. La reciente “triple cumbre” de Costa de Sauipe confirma el liderazgo brasileño y su creciente capacidad para introducir iniciativas, articular posiciones regionales y aumentar su capital simbólico en la región y el mundo. El cuadro pintado por los realistas, sin embargo, deja de lado algunos elementos mucho más presentes en el cuadro pintado desde la economía política.

Primero, Brasil intenta tener una proyección verdaderamente global y jugar, aunque en segunda línea, junto a las grandes potencias para

discutir los temas de la agenda global. Se trata, sin embargo, de una potencia que aún debe hacer un trabajo intenso en el nivel doméstico y a lo largo de todo el tablero político, económico y social. Así, una potencia media como Brasil se comporta a veces como influyente y poderosa, a veces como débil y deseando mayor autonomía. Las potencias medias de reciente industrialización, se podría decir, sufren de un dilema crucial en términos identitarios: ser las más ricas de las naciones pobres (y aparecer como el representante de ellas) o las más pobres de las naciones ricas (y aparecer como intermediario entre el capital y el trabajo). Esta tensión entre aspiraciones globales y restricciones domésticas hace que Brasil sea, al mismo tiempo, una *potencia media* y una *potencia a medias*.

Segundo, la historia de la política exterior de Brasil muestra una actitud más defensiva que ofensiva, más concentrada en su desarrollo económico que en alcanzar una hegemonía regional. Existe, en este sentido, una tensión permanente entre la búsqueda de poder y la búsqueda de desarrollo. Si a esto se suma la imagen pacifista, conciliadora y satisfecha territorialmente que Brasil tiene de sí, el resultado es una búsqueda de protagonismo internacional pero no estrictamente por la (clásica) vía de las capacidades militares ni de la difusión de una ideología de estado hacia el resto de la región sino por la vía de la diplomacia y el diálogo político.

Tercero, Brasil es uno de los países más desiguales de la región y aunque en los últimos años ha hecho importantes avances, aún queda mucho por hacer. Un país de estas características no tiene ni el poder militar para generar miedo ni el poder económico para ser generoso. A partir de estas limitaciones, el éxito brasileño consistió en ejercer el liderazgo conceptual y juntar a los vecinos a lo largo de áreas temáticas para dividir los costos de la integración. Esto lo hizo con el proyecto IIRSA y es lo que está haciendo con el Consejo Sudamericano de Defensa, que pasamos a considerar en mayor profundidad.

La reciente creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) es quizás uno de los eventos más relevantes para comprender la arquitectura de seguridad regional. Existen por lo menos tres explicaciones que dan cuenta de la decisión de Brasil de impulsar el CSD. Aunque cada una pone el acento en un aspecto distinto no hay nada que impida pensarlas como explicaciones complementarias y no excluyentes.

La primera explicación es de corte realista y apunta a una lógica de la hegemonía brasileña. La hipótesis principal podría presentarse del siguiente modo: Brasil crea el CSD para legitimar su hegemonía, prevenir el balance y disminuir los incentivos para la defección. En los manuales realistas, es el poderoso el que crea un régimen porque lo puede hacer en función de sus preferencias. De hecho, el CSD consolida la preferencia de construir América del Sur como región cognitiva y política y, al mismo tiempo, excluye a Estados Unidos y a México de la ecuación de seguridad regional. Para construir una hegemonía sustentable, sin embargo, es necesario contar con por lo menos tres factores: recursos de poder, un proyecto hegemónico claro y un firme apoyo político nacional. No está del todo claro que Brasil posea una cuota sustancial de cada uno de estos recursos y por lo tanto es difícil que pueda ejercer esta hegemonía de manera solitaria. De ahí que el CSD aparece como una estrategia realista. Por un lado, Brasil construye un nuevo régimen esencialmente a partir de sus preferencias en términos de geografía y de profundidad institucional. Por otro lado, el CSD aparece como un elemento más que pueda servir para dotar de mayor estabilidad a la región. Como afirmó recientemente el General (Re) Carlos Alberto Pinto Silva, la “consolidación del status de líder regional depende del esfuerzo de Brasil en promover el entendimiento y en contribuir para la prosperidad de todos.”³

La segunda explicación proviene de la economía política y apunta a una lógica del desarrollo. La hipótesis principal podría definirse así: Brasil crea el CSD para impulsar el desarrollo industrial brasileño mediante la creación de un mercado regional de la defensa liderado por Brasil. Esta hipótesis sostiene que el incentivo principal para la creación del CSD no es la búsqueda de hegemonía regional sino la articulación de un programa de defensa con un programa de desarrollo en donde la región ocupa un lugar central. Los primeros párrafos de la nueva Estrategia Nacional de Defensa afirman que la “[e]strategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo”. Esto implica, en la práctica cuatro objetivos: (a) asegurar una articulación de la estrategia de desarrollo brasileño con su integración al mundo; (b) asegurar la independencia tecnológica en lo espacial, lo cibernético y lo nuclear; (c) asegurar una economía de mercado incluyente (d) iniciativa de capacitación de los brasileños a través de una profunda modernización de la educación pública. Más adelante, el documento

afirma que entre sus objetivos se encuentra “estimular la integración de América del Sur” y luego agrega: “Esta integración no solamente contribuirá a la defensa de Brasil sino que posibilitará fomentar la cooperación militar y la integración de las bases industriales de la defensa [...] El Consejo de Defensa Sudamericano, en debate en la región, creará el mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional en la integración de las bases industriales de la defensa.” Visto desde esta lógica, el CSD puede ser pensado como la cara externa de la Estrategia Nacional de Defensa y ambas como instrumentos que vinculan la defensa con el desarrollo. Así lo dejó saber Nelson Jobim en julio de 2008 al afirmar que “la industria de Defensa demanda inversiones significativas que sólo se justifican por la existencia de una demanda adecuada. En este sentido, cabría estudiar la estructuración de cadenas de producción de material para la defensa de la región. Se podría aprovechar las posibilidades de cada país, generando ganancias de escala que justificaran las elevadas inversiones.”⁴ Y Lula fue más enfático al vincular defensa, autonomía y desarrollo al decir que cuando se trata de Defensa “tenemos que depender solamente del uso de tecnología de dominio nacional”.⁵

La tercera explicación es de corte más liberal o institucionalista. La hipótesis podría ser la siguiente: Brasil crea el CSD para canalizar la cooperación en el sector de la defensa, distribuir información entre los miembros, disminuir la incertidumbre y promover un entramado de normas colectivas acerca del rol de los militares y del uso de la fuerza. En esta hipótesis, la lógica que está detrás no es la del poder ni la del desarrollo sino la de la gobernanza regional. El artículo 1 del CDS afirma que será un “órgano de consulta, cooperación y coordinación” en cuestiones de defensa, basado en la Carta de Naciones Unidas y la OEA. En sus objetivos declara “consolidar América del Sur como una zona de paz”, “construir una identidad sudamericana en materia de defensa y “generar consensos para fortalecer la cooperación regional”. Está muy claro que el CDS no será una OTAN ni pretende serlo en el corto y mediano plazo. La seguridad colectiva supone una comprensión compartida acerca de qué tipo de fuerza ha sido prohibida. También supone una aceptación compartida de que la amenaza a la paz pone en juego los intereses de todos los estados y por lo tanto implica la voluntad, al menos en teoría, de hacer cumplir la ley y proteger los intereses de todos los estados, incluso llegando al uso de la fuerza. Si

bien la región tiene un alto nivel de cooperación en materia de seguridad, aún está lejos de alcanzar este tipo de acuerdos fundamentales que requiere el libreto de la seguridad colectiva.

Aunque el CSD no será una OTAN del Sur, sin embargo, es necesario aclarar que ni siquiera la OTAN (de hoy) se parece a la OTAN (de ayer). La ‘vieja’ OTAN fue una alianza de seguridad colectiva de acuerdo al libreto recién explicado. Pero lo realmente distintivo de la ‘nueva’ OTAN no es su Artículo V sino el poder normativo que ha logrado para socializar a sus nuevos miembros en un marco de reglas democráticas, imperio de la ley y deseguritización de la relación con los vecinos. En este sentido, el CSD podría, aunque de manera muy lenta, asemejarse a este nuevo rasgo de la OTAN y ofrecer un espacio para la socialización de normas relativas al uso de la fuerza, la relación entre civiles y militares, la transparencia del gasto militar, la adquisición de armamentos y la cooperación en cuestiones de seguridad regional e internacional. En los manuales institucionalistas, las organizaciones regionales sirven como anclaje de normas compartidas, ofrecen voz a los estados más pequeños y pueden servir para restringir las preferencias de los más poderosos. Más allá, las organizaciones regionales plantean costos de exclusión, en particular para los más pequeños. Estas ideas explican en parte porqué la propuesta brasileña gozó de amplia aceptación y cómo diversos estados vieron en el CSD la posibilidad de controlar o restringir las movidas unilaterales de sus miembros mayores.

Resumiendo, la creación del CSD puede ser vista como la creación de un espacio regional que estará sujeto a tres lógicas: la del poder, la del desarrollo y la de la gobernanza. Está claro que Brasil tendrá un papel central en cada una, pero también está claro que Brasil no podrá tomar posiciones de manera solitaria.

Tendencias y dilemas por delante

La relación asimétrica entre Estados Unidos y América Latina presenta cuatro características estructurales. La primera es el poder de interlocución que tiene el Comando Sur a la hora de entablar el diálogo entre Estados Unidos y América Latina. La segunda es la divergencia de enfoques y agendas de seguridad entre Washington y América La-

tina. Mientras el primero seguirá con su tendencia a abordar muchos de los problemas en la región desde la óptica de la seguridad y con la mirada puesta en el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones, la región seguirá con la mirada puesta en los recursos en el agua, el gas, el petróleo, la biodiversidad y la cuestión alimenticia. La tercera es la tendencia a marginar el rol de la OEA en la resolución de conflictos y por lo tanto mientras los problemas que ocurran en el centro y norte de América caerán en la órbita de Estados Unidos, los problemas que ocurran en el sur de América caerán en la órbita de la UNASUR, el Grupo Río o ahora el CSD. La cuarta y última es la presencia creciente en la región de actores extra-hemisféricos, como Irán, China, India y Rusia. Aunque se trata de estados con distintos pesos y medidas y por lo tanto con distintas preferencias, está claro que Estados Unidos no tiene asegurada su influencia definitiva en la región.

Si la nueva administración de Obama podrá hacer algo para alterar estas líneas es algo que sale del terreno del análisis y entra en el de la predicción, práctica poco recomendable. Lo que sí se puede afirmar es que la relación con América Latina cambiará sólo en la medida en que las líneas maestras de la política exterior norteamericana también lo hagan. La historia enseña que la relación de Estados Unidos con América Latina siempre se inscribió en el patrón más general de las grandes estrategias de inserción internacional escritas en Washington.

Por el lado de la relación entre Brasil y América del Sur, la arquitectura de seguridad regional se encontrará cada vez más ligada a la consolidación de Brasil como potencia media y a la consolidación de América del Sur como espacio de seguridad regional integrado y articulado en torno al CSD. Esto implica pensar que las dos grandes dinámicas sub-regionales de seguridad (la dinámica del Cono Sur y la dinámica de los Andes) estarán cada vez más entrelazadas. El caso de la crisis política estallada en Bolivia a fines de 2008 y la acción colectiva de la región puede ser vista como el prólogo de esta tendencia. La región convocó a la UNASUR, la OEA tuvo un rol marginal, Estados Unidos quedó afuera de la ecuación y la postura prudente de Brasil terminó primando.

En las relaciones internacionales de América Latina hay más cosas que las sugeridas por los realistas, pero menos cosas que las deseadas por los liberales. Afirmar lo primero implica no desestimar el poder normativo

de los acuerdos e instituciones regionales que sin duda restringen la acción de los estados. Afirmar lo segundo implica no subestimar la habilidad que tienen los estados más poderosos de llevar el agua de esas normas hacia las orillas de su elección.

NOTAS

1. El presente trabajo sistematiza y extiende mi presentación en la V Conferencia del Forte de Copacabana, Rio de Janeiro, 20 y 21 de noviembre de 2008, organizada por la Fundación Konrad Adenauer, la Cátedra Mercosur de Sciences Po, el CEBRI y el Centro de Estudos das Americas.
2. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Licenciado en RRII, Universidad del Salvador. Master of Arts in International Studies, University of Warwick, Reino Unido. Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
3. General retirado Carlos Alberto Pinto Silva, “BRASIL Conjuntura Atual, Riscos e Oportunidades”, *Defesanet*, 10 de diciembre de 2008, http://www.defesanet.com.br/pensamento1/gen_pinto_silva.htm.
4. Nelson Jobim, “A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa” *Defesanet*, 29 de julio de 2008. <http://www.defesanet.com.br/md1/jobim.htm>
5. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, 18 de diciembre de 2008. http://www.defesanet.com.br/md1/end_2.htm



¿Alternancia o Alternativa? ¿Cuál es el cambio que puede esperarse en El Salvador?

Celia Medrano

“...Yo les pido a ustedes que comprendan que soy tan sólo un hombre, con todas las flaquezas y debilidades que tiene un hombre... hoy sin soberbia y sin espíritu de venganza, acepto este triunfo que nada tiene de personal, y que se lo debo a la unidad de los partidos populares, a las fuerzas sociales que han estado junto a nosotros. Se lo debo al hombre anónimo y sacrificado de la patria, se lo debo a la humilde mujer de nuestra tierra...”.

Salvador Allende.

Santiago, 5 de septiembre de 1970.

“...No se me ha olvidado, ni se me va a olvidar que estoy aquí para acompañar las demandas de los trabajadores. Estoy aquí como un trabajador que dedicaré mis energías a transformar las condiciones de vida de todos, para eso fui elegido presidente. Me verán en esta misma plaza cada 1 de mayo, durante los cinco años de mi gobierno...”

Mauricio Funes.

Plaza “Gerardo Barrios”, San Salvador, Día internacional del Trabajo.

Primero de mayo 2009.

La continuidad de 20 años de gobiernos del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista —ARENA, fue frustrada cuando se confirmó el 15 de marzo que Mauricio Funes, candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional —FMLN, asume la Presidencia de El Salvador desde el primero de junio.

Invitando a la ciudadanía a “votar por el cambio”, la llegada al poder formal por la vía electoral de una fuerza ex guerrillera como el FMLN es trascendente. Se habla de que la democracia ha superado la prueba de dar lugar a la alternancia en el ejecutivo sin que prevalezca la violencia. Con ello puede darse por cerrado el periodo post conflicto armado iniciado en 1992 al firmar los Acuerdos de Paz.

Conviene, sin embargo, analizar las condiciones que regirán a este nuevo gobierno, así como las negociaciones y alianzas que se conjugaron para llegar a este punto. De este análisis podemos discernir si del cambio de partido político al frente del órgano ejecutivo puede esperarse el inicio de un modelo alternativo al capitalista o de transición hacia el socialismo que caracteriza el discurso de los gobiernos integrantes de la Alianza Bolivariana para las Américas, ALBA; o veremos más bien una suerte de combinación de fuerzas de centro-izquierda identificadas en la figura de Funes con el proyecto de los Estados partes del Mercado Común del Sur, MERCOSUR.

Efectivamente, el 15 de marzo transcurrió sin hechos violentos, lo que difícilmente se hubiera esperado si ARENA hubiese ganado con el ajustado margen de 2.54 puntos porcentuales de ventaja con que ganó las elecciones el FMLN, dadas las insistentes denuncias de un posible fraude electoral por parte de este partido. La diferencia aproximada de 62 mil votos que dieron el gane a Funes sobre el candidato de ARENA en un universo de 2 millones 638, 588 de votantes puede explicar el tono conciliador de los discursos tanto de ganadores como de perdedores. También puede explicarlo la claridad de las correlaciones de fuerzas actuales entre ARENA ahora partido de oposición como del FMLN.

En esta Asamblea Legislativa la correlación de partidos identificados ideológicamente como derecha, ARENA, el Partido de Conciliación Nacional —PCN— y el Partido Demócrata Cristiano —PDC podrán controlar las decisiones más importantes, las cuales deben tomarse con

el voto de un mínimo de 56 de los 84 diputados electos. Pese a que el FMLN cuenta con la fracción legislativa mayoritaria, sus 35 diputados ni siquiera son suficientes para decisiones que requieren la mayoría simple de 43 votos.

Ya un primer pulso fue dado el primero de mayo, al elegirse con los votos de estos tres partidos políticos a Ciro Cruz Zepeda, vieja figura del PCN, como Presidente del Congreso, cargo que correspondía al FMLN por ser la primera fuerza político electoral del país. La elección fue hecha en medio de protestas de un centenar de personas identificadas con camisetas del FMLN que irrumpieron en el palacio legislativo señalando a Cruz Zepeda como un político corrupto. También la elección se da hasta asumir la Presidencia de la Comisión Política de ARENA un viejo liderazgo identificado con la “línea dura del partido”. Se trata del ex Presidente de la República, Alfredo Cristiani, quien ya al frente del COENA avaló los votos de los diputados de este instituto político en función de garantizar unidad de los partidos de derecha en la Asamblea.

A esta correlación capaz de bloquear desde el legislativo iniciativas del órgano ejecutivo, se agregan instancias del Estado también controladas por fuerzas partidarias de derecha, como la Corte de Cuentas, la Procuraduría General de la República, la Fiscalía General y la mayoría de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Sin que se hubieran configurado aún estas condiciones, Mauricio Funes ya había anunciado que en su gobierno no se tomarían iniciativas tendientes a la derogación de la cuestionada ley de amnistía vigente desde 1994, ni se daría marcha atrás de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos —RD— CAFTA. Puede interpretarse que tales afirmaciones responden a la influencia del conjunto de alianzas generadas desde la candidatura de Funes conocida como “los amigos de Mauricio”. A este grupo pertenecen una amplia gama de empresarios como también militares y ex militares relacionados con una de las épocas de mayor represión contrainsurgente en el país durante el gobierno demócrata cristiano en la década de los 80”.

A mediados del 2008, Roberto Lorenzana, encargado de alianzas del FMLN, confirmó su identidad revolucionaria y socialista al plantear

que “...los estatutos establecen que somos un partido socialista...”. No obstante, Gerardo Caceres, empresario, cafetalero y ganadero del occidente del país integrante de “los amigos de Mauricio”, en una entrevista publicada por el Diario “El Mundo” señaló que “...en el país no se puede construir el socialismo...hay que ser realistas, qué se puede lograr y qué no se puede lograr...”.

Ambas posiciones serán las que convivirán en lo que puede denominarse la alianza Funes-FMLN. Una alianza que probablemente se hubiera diluido al perder las elecciones presidenciales, pero que al haberlas ganado afronta ahora el reto de gobernar. Un primer incidente de tensión trascendió al publicar una carta abierta el futuro presidente desautorizando las declaraciones que el diputado del FMLN, Gerson Martínez, coordinador además del plan de gobierno de Funes, hiciera sobre su valoración de la necesidad de renegociar los plazos de la deuda externa del país.

Una semana después, el Secretariado de la Comisión Política del FMLN emite un “Manifiesto a la Nación” en el que plantean que pusieron a disposición las capacidades y organización de su partido para hacer una alianza que contó con el impulso y destacada contribución del ahora presidente electo. En este parteaguas, el Frente asume su nueva condición de partido de gobierno.

En “La Prensa Gráfica” el 17 de marzo, Funes ha señalado que “...una cosa son las relaciones del FMLN como partido con Cuba y Venezuela y otra las relaciones del próximo Gobierno de El Salvador...”. Una llamada del Presidente Barack Obama, la visita del subsecretario adjunto para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, y la llamada de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, todo junto en un lapso no mayor de tres semanas después de conocido el gane de Funes para la Presidencia, marcan el interés estadounidense de reforzar relaciones con un gobierno de izquierda moderada.

Otro elemento lo constituyen fuerzas de izquierda no integradas en el FMLN, tales como la Tendencia Revolucionaria. Uno de sus exponentes, Dagoberto Gutiérrez, públicamente recomendaba a la militancia y a simpatizantes del FMLN organizar asambleas populares para “construir un andamiaje organizativo nacional en defensa del gobierno”, advirtiéndole al presidente electo que “...sin el apoyo

popular su gobierno no podrá caminar por más que quiera impulsar programas...”. También organizaciones sociales afines al proyecto de Funes y el FMLN, pero con cierta independencia, han señalado que esperan que el nuevo gobierno cumpla con los cambios prometidos y estarán pendientes de ello.

Por ahora, toca esperar a que el primero de junio el nuevo presidente asuma sus funciones y que durante su desempeño vayan apuntándose las respuestas a las preguntas si gobernará él, los sectores representados en “los amigos de Mauricio” ó el FMLN; si prevalecerá una conducción radical socialista, una izquierda moderada, social demócrata y reformadora o si únicamente sectores de derecha que fueron excluidos del partido ARENA ahora han logrado reposicionarse bajo un nuevo rostro. Esta por verse también si la desfavorable correlación legislativa puede modificarse en caso se concretase la posibilidad de que se conformara en el Congreso un bloque de diputados independientes que al margen de sus respectivos partidos, pudieran inclinar la balanza hacia otra dirección.

Mientras tanto, a medida que deben conocerse los nombres de los nuevos ministros, las diferencias van evidenciándose cada vez más. La renuncia de Lorenzana del equipo de transición de Funes, ocurrida en el mes de abril, alegando que al ser electo diputado del FMLN debía priorizar su aporte desde la bancada legislativa de ese partido, no es convincente al conocerse sus recientes declaraciones. Públicamente, Lorenzana declaró que “...*Tenemos que ser vigilantes en poner los filtros para que quienes quieran enriquecerse del gobierno del cambio deban de ser rechazados*”. *Habló de una “...estrategia de la derecha que quiere que el gobierno de cambio no cambie nada...lo que están exigiendo (a Funes) es que precipite decisiones que encajen con sus deseos, eso es lo que quieren, que sean ministros a su medida...”*.

Este es el contexto actual para el Presidente electo Mauricio Funes. Hasta ahora tiene a su favor una trayectoria que ha demostrado una conducta ética y valiente, además de una alta popularidad, cualidades que lo hicieron un buen candidato y que estarán a prueba durante los próximos cinco años.

Finalmente, es necesario tomar nota que la necesaria reforma electoral ha quedado pendiente otra vez, dado que la legislatura anterior no tomó

ninguna iniciativa para ello. Esto dejará a las elecciones para alcaldes y diputados del 2013 nuevamente con las mismas reglas del juego que todos cuestionan, pero que nadie cambia. Una situación en la que podrá darse alternancia...pero no hay lugar para la alternativa.



Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina

Vanesa Weyrauch (comp.)

Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2009. 288 págs.



Los procesos de políticas públicas son fenómenos complejos y multidimensionales en los que interactúan —en espacios simultáneos— actores estatales y no estatales. Es necesario, por eso, acercar más y mejor el conocimiento generado por instituciones de investigación de políticas para incidir en las decisiones que toman los funcionarios públicos y mejorar, entonces, el vínculo entre la investigación y las políticas.

Esta publicación es un aporte para la reflexión y el debate en América Latina sobre los roles y los desafíos que enfrentan los *think tanks* al intentar acercar el conocimiento que generan a los responsables de las políticas públicas. Es fruto de la iniciativa “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres”, implementada por CIPPEC en América Latina gracias al apoyo de Global Development Network (GDNet) y del Overseas Development Institute (ODI).

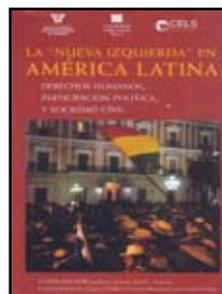
La idea esencial es promover y profundizar el debate sobre cómo fortalecer el vínculo entre la investigación y las políticas y contribuir a mejorar la forma en la que los actores se comprometen mutuamente para ello. Se basa sobre la convicción de que mejores intervenciones en el uso de la investigación en el proceso de toma de decisiones puede conducir a políticas públicas más efectivas en favor de los pobres en la región.

La “nueva izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, participación política y sociedad civil

Cynthia Arnson, Ariel Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier, Enrique Peruzzotti y Giselle Cohen (Comps.)

Washington: Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.

288 págs.



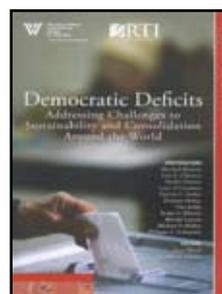
Esta publicación se propone explorar el fenómeno de los gobiernos de la nueva izquierda en América Latina desde la perspectiva de los derechos humanos y la participación ciudadana. “En primer lugar, creemos que es importante entender en qué medida estos gobiernos redefinen la política de derechos humanos, tanto aquellos ligados al terrorismo de listado como aquellos propios de la democracia, especialmente los ‘nuevos derechos’ impulsados por los movimientos sociales de las últimas dos décadas”.

A su vez, este libro tiene como objetivo investigar y debatir el tema de la participación política y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado bajo los gobiernos de la nueva izquierda. Esta agenda se propone identificar nuevas iniciativas, políticas y/o modalidades de interacción bajo estos gobiernos y su impacto en la calidad de la democracia en los distintos países.

Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation Around the World

Gary Bland, Cynthia Arnson (Eds.)

Washington: Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. RTI International, 2009. 204 págs.



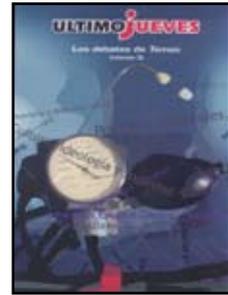
How are democracies around the world addressing the deficits they face today? What cases are viewed as particularly successful in addressing

poverty or social services? Have institutional reforms—anticorruption measures, participatory mechanisms, judicial or ministerial reform, and decentralization, among others—been successful or even useful? Does ethnic or religious division prevent progress, and how can it be best addressed?

These are among the central issues addressed in this compilation of essays prepared for the policy forum, “Democratic Deficits: Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation Around the World,” cosponsored by RTI International and the Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Último Jueves. Los debates de Temas (Vol 3)

Rafael Hernández (Director Revista Temas)
La Habana: Ediciones ICAIC, 2008. 283 págs.

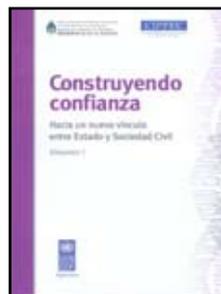


Este nuevo volumen —el tercero— de Último Jueves. Los debates de Temas agrupa un conjunto de controversias que mantiene el estilo oral en que nacieron, correspondientes a quince paneles, realizados en el espacio que mantiene la revista Temas los últimos jueves de cada mes, donde se discuten asuntos actuales muy variados, entre expositores de diversas áreas, disciplinas, generaciones y opiniones, y ante auditorios que han sido amplios, activos, discrepantes e interrogadores.

El lector podrá acercarse, mediante los debates incluidos en esta tercera entrega, a problemáticas que van desde la educación infantil hasta los peligros de recursos vitales como la energía, la tierra y el agua, pasando por la proyección socioeconómica de China, la nueva situación política de América Latina, el futuro del socialismo, los grupos de integración social en Cuba, la ideología y la práctica de los fundamentalismos, y el urbanismo en relación con el desarrollo social, entre otros acuciantes temas.

Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil (Vol. 1)

Buenos Aires: Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 2009, 148 págs.



Este volumen centra su debate en la implementación participativa de políticas públicas. La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos públicos de toma de decisiones se ha ampliado y múltiples actores pueden, en la actualidad, formar parte de la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. Esta obra refleja la firme convicción de que los resultados producidos por la sociedad en su conjunto son superiores en la creación de beneficios y en el incremento de la legitimidad.

El libro es producto del Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil” que se desarrolló el día 5 de diciembre de 2007 en la Fundación Navarro Viola, Ciudad de Buenos Aires. La actividad fue coordinada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Contó con el apoyo de la Fundación Ford para la Región Andina y Cono Sur y recibió el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo aporte permitió la elaboración de esta publicación.

El libro cuenta con el aporte de teóricos que contribuyeron al análisis de los diferentes casos y experiencias presentados. La selección de estos últimos persigue una amplia distribución territorial y temática, de modo de contemplar las diversas realidades de la Argentina.

Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil (Vol. 2)

Alejandro Belmonte

Buenos Aires: Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 2009, 160 págs.



El libro es producto del Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil” que se desarrolló el día 5 de diciembre de 2007 en la Fundación Navarro Viola, Ciudad de Buenos Aires. La actividad fue coordinada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Contó con el apoyo de la Fundación Ford para la Región Andina y Cono Sur y recibió el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo aporte permitió la elaboración de esta publicación.

La jornada reunió a más de sesenta funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas y representantes de agencias internacionales que; mediante una metodología participativa, analizaron sus experiencias en la implementación de políticas públicas. El Segundo Encuentro refleja la continuidad de los esfuerzos por refundar el vínculo de confianza entre el estado y la sociedad civil.

Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010

Manuela Mesa (Coord.)

*Barcelona: Ceipaz, Fundación Cultura de Paz, Icaria
Editorial. 2009, 270 págs.*

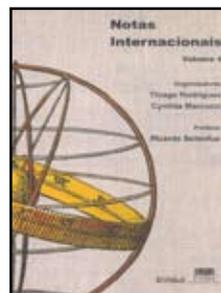


Como en entregas anteriores, y con el concurso de un destacado grupo de especialistas, el Anuario CEIPAZ trata en su edición 2009-2010 de escrutar la realidad internacional prestando atención tanto a los procesos que han jalonado el año, como a las tendencias de largo plazo. En un momento de crisis y cambio, de riesgo y de oportunidad que reclama la acción colectiva, el análisis es una necesidad y un imperativo aún mayor, y a ese propósito pretende servir esta publicación.

Notas Internacionais (Vol. 5)

*Thiago Rodrigues, Cynthia Marcucci
(Organizadores)*

Sao Paulo: Desatino. 2008, 128 págs.



E possível estudar as relações internacionais de modo intenso e diferenciado, atento às novas questões e abertos aos novos métodos e análises? Os estudantes, professores e pesquisadores do curso de Relações Internacionais pensam que sim, e têm feito dessa atitude sua prática em seus dez anos de existência. Além do projeto curricular que combina as escolas tradicionais aos novos temas e leituras da política internacional, e do Laboratório de Análise Internacional (LAI), núcleo que reúne docentes e estudantes em linhas de pesquisa, o Curso mantém desde 2004 a Coleção Notas Internacionais, que publica artigos derivados de trabalhos de conclusão de curso em RI apresentados na Faculdade Santa Marcelina.

Os mais destacados TCCs ganham o mundo na forma dos capítulos deste livro que agora você tem em mãos. Esses artigos, variados em seus temas e abordagens, são indicadores das diversas possibilidades de pesquisa que o curso abre aos seus estudantes. Assim, o leitor de Notas Internacionais tem um panorama amplo que informa e ensina não apenas sobre os problemas diretamente tratados, mas também sobre a própria postura do curso de Relações Internacionais da FASM. Aqui, jovens intemacio-nalistas apresentam publicamente suas investigações, buscando ampliar o volume de trabalhos originais na área de RI no Brasil.

Ao leitor, fica o convite para atravessar textos ins-tigantes de promissores pesquisadores. Aos estudantes e professores de Relações Internacionais, em particular, é lançado o desafio de que cada vez mais novos olhares sejam experimentados e provocados com ousadia e coragem.

New Voices in the Study of Democracy in Latin America

Guillermo O'Donnell, Joseph S. Tulchin, y Augusto Varas (eds.), con Adam Stubits
Woodrow Wilson Center Reports on the Americas,
 2008.

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars



This volume is publishing papers from two rounds of a competition of a new generation of scholars that is opening new frontiers in the social sciences to better understand the challenges, obstacles and possibilities for the founding of better democratic systems in Latin America. As you will see as you read through the chapters of this book there are three principal modes of analysis. One takes the study of institutions and changes the focus to questions of efficiency and accountability. The second is how democracy functions at subnational levels, looking at a range of policy issues and institutions and exploring how they actually work in practice and what the implications of this are for democratic

governance at the local and national levels. The third is to focus on how a set of concerns —gender, race and ethnicity— previously on the margin of democracy studies affects our understanding of democratic governance. It is a new way to understand participation in the new democracies of the region.

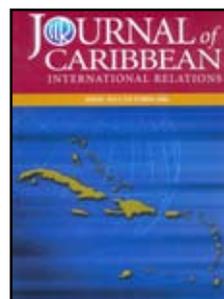


Journal of Caribbean. International Relations

Journal of Caribbean. International Relations

October 2006 / N°2

UWI Graduate Institute of The West Indies



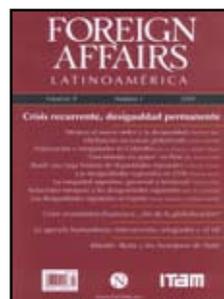
The second issue of the Journal of Caribbean. International Relations was long in gestation, but has now come forth, following a series of logistical challenges which were addressed by the Editorial Committee. One issue that concerned the Committee was whether, in fact, the name of the Journal was the most appropriate one, with the insight of hindsight. This discussion provided the opportunity to affirm, after extended consideration, that there is indeed a valid disciplinary field of Caribbean international relations, which the Journal is committed to explore, in an inclusive manner, by inviting contributions from extra-regional as well as regional scholars and practitioners.

Foreign Affairs. Latinoamérica

Foreign Affairs. Latinoamérica

Vol. 9 / N° 1, 2009

Instituto Tecnológico Autónomo de México



Hablar de lo que puede traer 2009 obliga a reconciliar perspectivas encontradas. Por un lado, la crisis económica y financiera internacional ha puesto en jaque a todos los rincones del planeta y sus consecuencias reales están aún por verse; por otro, la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama en Estados Unidos sin duda ha

generado enorme entusiasmo y grandes expectativas. “Así, empezamos el año con una mezcla de cautela y optimismo. Ante la incapacidad de predecir qué ocurrirá en materia económica y financiera en los próximos meses —cualquier diagnóstico de mediano y largo plazos que se elaborara en medio de la turbulencia de la coyuntura sería un mero ejercicio adivinatorio, hemos optado por la exploración de algunas de las condiciones estructurales de América Latina que le permitirían resistir con mayor o menor fuerza los embates de una crisis”.

Por eso, este número lleva la sección principal dedicada a la política regional como herramienta para combatir la desigualdad que tradicionalmente ha aquejado a la región.

Nueva Sociedad

Nueva Sociedad

Mayo – Junio 2009, N° 221

Nueva Sociedad



El achicamiento del Estado a través de la transferencia de patrimonio y servicios al sector privado fue uno de los ejes de las reformas de los 90 en América Latina.

Una vez agotado el modelo estadocéntrico y con los esquemas desarrollistas en crisis, se impuso la tesis neoliberal del Estado mínimo. Muchos argumentaban que no se trataba simplemente de recortar el Estado, sino de dotarlo de eficiencia y racionalidad, pero la regla general fueron las políticas que tendieron a disminuir tanto su peso como su capacidad de intervención en la economía, al tiempo que el mercado, considerado un mecanismo más eficiente de asignación de recursos, ganaba lugar.

La presente edición de *Nueva Sociedad* se propone indagar en la relación Estado-mercado en tanto principio estructurador de la economía. Entre todas las conclusiones de los diferentes artículos hay una fundamental: aunque por momentos se los intente ubicar como iguales, Estado y mercado no son instituciones equivalentes.

Revista Temas. Cultura Ideología Sociedad

Revista Temas. Cultura Ideología Sociedad

2009, enero-marzo, N° 57

Revista Temas



Temas es una publicación trimestral, dedicada a la teoría y el análisis de los problemas de la cultura, la ideología y la sociedad contemporáneas. Está abierta a la colaboración de autores cubanos, caribeños, latinoamericanos y de otros países. Esta entrega, se centra en análisis de las universidades, como sociedades del conocimiento. "En un mundo globalizado y, a la vez, paradójicamente fragmentado como el actual, las universidades se enfrentan a retos de cuya respuesta depende el éxito de su encargo social y su protagonismo en la —sociedad del conocimiento— a que está abocada la humanidad.

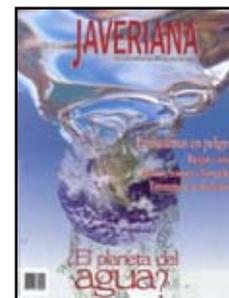
Para ello, tratan de transformar sus prácticas docentes, sus concepciones educacionales, y aún su estructura institucional, a fin de transitar hacia la consolidación de objetivos más coherentes con la nueva realidad universal".

Revista Javeriana. La Universidad en diálogo con el mundo

Revista Javeriana. La Universidad en diálogo con el mundo

2008 noviembre-diciembre / N° 750

Pontificia Universidad Javeriana



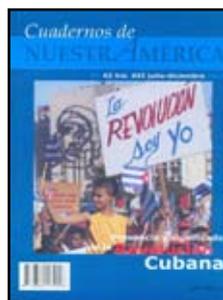
"La consideración del futuro medio y lejano de la vida en la tierra, basada en la dinámica del deterioro ambiental del mundo de hoy, debe producir un alarido tremendo de alerta, antes de que el daño de todo el sistema se vuelva irreversible"; así plantea el tema central de la revista su director en el mensaje editorial. La revista presenta en esta oportunidad distintas ópticas sobre los peligros que enfrentan los ecosistemas.

Cuadernos de Nuestra América

Cuadernos de Nuestra América

Julio-diciembre 2008 / Vol XXI, N° 42

Ediciones CEA



Cuadernos de Nuestra América es una publicación con visión académica desde La Habana, de los últimos acontecimientos del continente. "La presente entrega de la revista rinde homenaje a la Revolución Cubana al cumplir su cincuenta aniversario, al pueblo como artífice principal y a su liderazgo histórico, en especial al compañero Fidel.

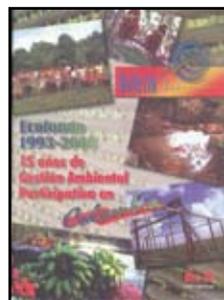
Lo hace mediante la recopilación en esta edición de los discursos pronunciados por el Comandante Fidel Castro Ruz, a su llegada a La Habana, el 8 de enero de 1959 y del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General de Ejército Raúl Castro Ruz, el 1° de enero de 2009, con motivo del cincuenta aniversario de la Revolución".

Boletín Ecofondo

Boletín Ecofondo

2008, abril-mayo / N° 29

Ecofondo



"Hace ya 15 años que Ecofondo emprendió un viaje, no precisamente hacia Itaca, sino hacia la contribución a la sostenibilidad ambiental mediante procesos de transformación positiva de la realidad ambiental y territorial, a través de la gestión participativa. Como en el poema de Kaváfis, este viaje ha estado lleno de experiencias y peripecias que se han tenido que sortear creativamente para mantener a flote un propósito asumido por muchos desde 1993".

En este número, la revista presenta una serie de artículos y comentarios que rescatan los hechos más destacados durante esos 15 años de gestión ambiental participativa en Colombia.

Revista Envío

Revista Envío

Año 28, Nº 326, Mayo 2009

Universidad Centroamericana (UCA)



En este número la Revista Envío presenta los siguientes artículos: Nicaragua: El País en los Tiempos del Virus; Un Retrato en Grises de la Iglesia Católica; Ron Rivera: el alfarero fiel. El Salvador: Salvador Sánchez Cerén: “Gobernaremos no sólo para el FMLN”. Honduras: La Cuarta Urna. Internacional: Cuando el juego lleva a la recesión; Lados sombríos de Estados Unidos, “el país de inmigrantes”.

DEP. Diplomacia, Estrategia, Política

Educação & Linguagem

Número 9, Janeiro / Março, 2009

Ministério das Relações Exteriores Brasil



A revista DEP —Diplomacia, Estratégia e Política é um periódico trimestral, editado em português, espanhol e inglês, sobre temas sul-americanos, publicado no âmbito do Projeto Raul Prebisch, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Funag —Fundação Alexandre de Gusmão/ Ipri —Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais), da Construtora Norberto Odebrecht S. A., da Andrade Gutierrez S. A. e da Embraer —Empresa Brasileira de Aeronáutica S. Â. Sumário.

América Latina hoy. Revista de Ciencias Sociales

América Latina hoy. Revista de Ciencias Sociales

Vol.51, abril de 2009

Ediciones Universidad de Salamanca



El concepto de gobernanza electoral se centra en los organismos de gestión y en los mecanismos estatales de adjudicación de conflictos electorales que puedan encontrarse en

estos mismos organismos, en tribunales especializados o de la justicia ordinaria. Por un lado, se puede analizar cómo, cuándo y por qué diferentes tipos de organismos de gestión electoral y mecanismos asociados a la gobernanza electoral contribuyen a mejorar la calidad de las elecciones en diferentes regímenes políticos. Es importante entender el grado y el tipo de impacto directo que tienen sobre la evolución de los procesos electorales. Por otro lado, se requiere analizar los procesos socio-políticos que ayudan a aumentar o a aminorar una gobernanza electoral eficaz y con credibilidad entre los actores partidistas y en la sociedad en general. En términos dinámicos, es crucial examinar la interacción entre los organismos de gobernanza electoral, su liderazgo y capacidad interna, y el contexto sociopolítico y estatal dentro del cual operan.

Este número de América Latina Hoy contribuye a la discusión sobre estos importantes temas con seis artículos.

Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

2008-2009, N° 104

Fuhem Centro de Investigación para la Paz; Icaria Editorial



El número 104 de la revista Papeles centra su nueva edición en las migraciones.

"La migración internacional es uno de los fenómenos más destacados del panorama actual. No es algo nuevo si atendemos a su magnitud. En otros tiempos también se produjeron migraciones a una escala similar. A principios del siglo pasado, durante el periodo histórico que ha recibido significativamente el nombre de la "era de las migraciones masivas", aproximadamente el 3% de la población mundial abandonó sus lugares de origen con la esperanza de mejorar las condiciones de vida. Cien años después, Naciones Unidas estima que hay más 190 millones de migrantes internacionales, una cantidad que, respecto al volumen de la población mundial, representa un porcentaje que no llega a superar el de hace un siglo".



Ricardo Arredondo. Abogado (UNT) y Master of Laws (London School of Economics and Political Science). Es diplomático y Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
e-mail: icr@mrecic.gov.ar

Johanna Cilano Pelaez. Jurista, ambientalista política y miembro de varias asociaciones cubanas.
e-mail: xarchano@gmail.com

Armando Chaguaceda Noriega. Politólogo, historiador y miembro de varias asociaciones cubanas.
e-mail: xarchano@gmail.com

Rosalba Icaza. Lecturer in Governance and International Political Economy, Institute of Social Studies (ISS), Holanda. Lleva a cabo una investigación financiada por la Comisión Europea a cerca de los principios y estructuras institucionales que promueven los movimientos indígenas y redes anti-capitalistas en América Latina como alternativas al regionalismo abierto y al neoliberalismo. Cuenta con doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick.
e-mail: icaza@iss.nl

Marcos Alan Ferreira é Professor Assistente no Departamento de Relações Internacionais & Country Studies da Escola Superior de Propaganda e Marketing (São Paulo, Brasil) e Pesquisador no Observatório das Relações Estados Unidos-América Latina (OREAL/Programa San Tiago Dantas, São Paulo, Brasil).
e-mail: marcosalan@gmail.com.

Daniel Matul. Escritor y analista guatemalteco. Actualmente es profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y Co-Director del Observatorio de la Política Internacional, en esa misma universidad.

e-mail: daniel.matul@iucn.org

Celia Medrano. Periodista y analista con estudios de post grado en Derechos Humanos y educación. Ha sido miembro del directorio de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES) entre los años 1987 a 1995 y Coordinadora General de la Comisión de Derechos Humanos para Centroamérica (CODEHUCA) del 2000 al 2003. También ha formado parte del directorio del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC/SICA) y del comité Consultivo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (oficina del Ombudsman) en El Salvador. Actualmente trabaja como facilitadora regional en el área centroamericana en temas sobre ciudadanía, derechos humanos, género, capacitación y fortalecimiento de capacidades para actores sociales.

e-mail: celia_medrano@hotmail.com

Federico Merke. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Licenciado en RRII, Universidad del Salvador. Master of Arts in International Studies, University of Warwick, Reino Unido. Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

e-mail: federico.merke@cari.org.ar

Alonso Ramírez, politólogo, actualmente se desempeña como investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

e-mail: aloram@gmail.com

Indira Rampersad holds a Ph.D in Political Science/ International Relations from the University of Florida. Her research focuses on U.S. foreign policy to Cuba. She is currently a Lecturer in Political Science/ International Relations at the Department of Behavioural Sciences, University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad, and writes a regular political column for the Trinidad Sunday Guardian and the New York based Guyana Journal.

e-mail: ufdiva@gmail.com

Francisco Santos Carrillo. Investigador de la Fundación ETEA / Institución Universitaria de la Compañía de Jesús.
e-mail: francis.santos@fundacionetea.org

Arturo C. Sotomayor Velázquez. Profesor e investigador en el Departamento de Asuntos de Seguridad Nacional en el Naval Postgraduate School, en Monterey, California. Sus publicaciones han aparecido en revistas tales como *Journal of Latin American Politics and Society*, *Hemisphere*, *Foro Internacional*, *Security Studies* e *International Peacekeeping*, entre otras. Es co-editor, junto con Gustavo Vega, de *México en el Mundo: Ensayos en honor de Olga Pellicer* (El Colegio de México, 2008). Es doctor en ciencia política por la Universidad de Columbia, en Nueva York.
e-mail: acsotoma@nps.edu

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências 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 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.

Icaria  editorial



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

WWW.CRIES.ORG