

América Latina y el (des)orden global neoliberal Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas

José María Gómez
Compilador

Marie-Claude Smouts, James H. Mittelman, João P. Nogueira, Sonia de Camargo, Lincoln Bizzozero, Paz Verónica Milet, Nizar Messari, Adrián Bonilla, Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Alzugaray, César Montúfar, José Seoane, Emilio Taddei, Andrés Serbin, Ana Esther Ceceña, José María Gómez

ISBN 950-9231-97-5

Buenos Aires: CLACSO, abril de 2004
(15,5 x 22,5 cm) 342 páginas

El presente volumen es fruto del encuentro del Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales (GTRI) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) realizado en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en la sede del Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-RJ), durante agosto de 2001.

Los objetivos del encuentro eran, por un lado, crear un espacio de debate entre los miembros del GTRI sobre los resultados de sus investigaciones en política internacional, las cuales abordaban, a partir de una amplia gama de enfoques, temas y áreas geográficas, cuestiones de relevancia crucial para América Latina. Por otro lado, reafirmar el compromiso de publicar un libro con las versiones definitivas de los textos discutidos. El motivo que lo impulsaba era la necesidad de comprender y analizar tanto los cambios del contexto internacional operados en el tramo final de los años noventa como sus implicaciones múltiples y adversas para la política mundial en general y para la latinoamericana en particular. De hecho, ya nada quedaba del triunfalismo de comienzos de la década pasada, con el que tanto se había celebrado el advenimiento del orden mundial neoliberal de pos-Guerra Fría y sus engañosas promesas de prosperidad económica y diseminación de paz, desarrollo sustentable, democracia política y derechos humanos en el mundo. El siglo XXI nacía en cambio envuelto en una densa atmósfera de incertidumbres y pesimismo. Y no era para menos. En el plano mundial, la crisis económico-financiera golpeaba en el "centro del centro" del capitalismo corporativo global con una profundidad que no alentaba expectativas de superación en un horizonte previsible. El multilateralismo global y regional daba señales inquietantes de debilitamiento e ineficacia, mientras el unilateralismo hegemónico norteamericano se reforzaba, asumiendo inequívocos rasgos imperiales. El propio orden mundial era objeto de contestación política abierta por parte de un heterogéneo movimiento social transnacional, en plena expansión y fortalecimiento.

América Latina, a su vez, enfrentaba y enfrenta una situación cada vez más dramática, marcada por el fracaso del modelo económico neoliberal, la intensificación de los ejercicios hegemónicos hemisféricos de la superpotencia, la inestabilidad y fragilidad creciente de las instituciones democráticas y el aumento de la pobreza, así como por las desigualdades y la conflictividad social.

Presentación

El presente volumen es fruto del encuentro del Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales (GTRI) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), realizado en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, en la sede del Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-RJ), durante los días 22, 23 y 24 de agosto de 2001. Los objetivos del encuentro eran, por un lado, crear un espacio de debate entre los miembros del GTRI sobre los resultados de sus investigaciones en política internacional, las cuales abordaban, a partir de una amplia gama de enfoques, temas y áreas geográficas, cuestiones de relevancia crucial para América Latina; y por el otro, reafirmar el compromiso de publicar un libro con las versiones definitivas de los textos discutidos. El motivo que lo impulsaba era la necesidad de comprender y analizar los cambios del contexto internacional operados en el tramo final de los años '90 y sus implicaciones múltiples y adversas para la política mundial en general y para la latinoamericana en particular. De hecho, ya nada quedaba del triunfalismo de comienzos de la década pasada, con el que tanto se había celebrado el advenimiento del orden mundial neoliberal de posguerra fría y sus engañosas promesas de prosperidad económica y diseminación de paz, desarrollo sustentable, democracia política y derechos humanos en el mundo. El siglo XXI nacía, en cambio, envuelto en una densa atmósfera de incertidumbres y pesimismo. Y no era para menos. En el plano mundial, la crisis económico-financiera golpeaba en el "centro del centro" del capitalismo corporativo global, con una profundidad que no alentaba expectativas de superación en un horizonte previsible. El multilateralismo global y regional daba señales inquietantes de debilitamiento e ineficacia, mientras el unilateralismo hegemónico norteamericano se reforzaba, asu-

miendo inequívocos rasgos imperiales. En fin, el propio orden mundial era objeto de contestación política abierta por parte de un heterogéneo movimiento social transnacional, en plena expansión y fortalecimiento. América Latina, a su vez, enfrentaba una situación cada vez más dramática, marcada por el fracaso del modelo económico neoliberal, la intensificación de los ejercicios hegemónicos hemisféricos de la superpotencia, la inestabilidad y fragilidad creciente de las instituciones democráticas y el aumento de la pobreza, las desigualdades y la conflictividad social.

El programa de la reunión se basaba en dos actividades distintas y al mismo tiempo complementarias: en el horario de la mañana, un *workshop* cerrado, exclusivamente para los miembros del GTRI y los invitados especiales, en el cual se discutieron versiones preliminares de varios de los textos aquí publicados; a la tarde, un seminario abierto al público en general, con el título de “América Latina frente a las transformaciones globales y regionales de comienzo de siglo. Dilemas, desafíos y perspectivas”, cuyos tres ejes temáticos eran: Globalización económica y relaciones de poder y autoridad: ¿es posible democratizar la gobernanza de la economía política global?; Poder y contrapoder en la economía política global: sociedad civil, resistencias y alternativas a la globalización neoliberal; Dilemas y desafíos de América Latina frente al nuevo siglo: entre poderes hegemónicos, protestas sociales y autonomía democrática. Como se puede constatar con la simple lectura del índice, la división en tres partes del contenido del libro tiene una íntima conexión con esos ejes temáticos.

Desde todo punto de vista -calidad y relevancia de las ponencias, nivel del debate, presencia numerosa del público- el encuentro fue un éxito. Para completarlo, sólo faltaba el paso siguiente: la publicación. Sin embargo, dos semanas después de la reunión ocurrió el acontecimiento impensado de los atentados terroristas del 11 de septiembre y la respuesta imperial de la “guerra infinita”, abriendo una grave crisis internacional cuyas consecuencias inmediatas estremecieron y redefinieron drásticamente el escenario de la política mundial, con desdoblamientos inevitables en la región. Ante esas circunstancias llenas de perplejidad e incertidumbre, me pareció sensato, en mi condición de compilador del libro, suspender provisoriamente la publicación y dejar abierta a los participantes la posibilidad de revisar sus textos. Algunos pudieron hacerlo, otros no, sin que ello significase pérdida de actualidad y relevancia de los trabajos. Asimismo, convidé a João Nogueira y a Nizar Messari, que también habían participado del *workshop*, a abordar, en el nuevo contexto post-11 de septiembre, ciertos aspectos y dimensiones relevantes del “retorno” de las cuestiones de seguridad y de la guerra al primer plano de la agenda internacional.

Quiero aprovechar la oportunidad para reiterar mi agradecimiento a todos los autores que hicieron posible la realización de esta publicación, y a nuestros invitados especiales, Marie-Claude Smouts (Centre d’Études et Recherches Internationales, Francia), James Mittelman (American University, Estados Unidos), Ati-

lio Boron (CLACSO, Argentina), Aníbal Quijano (Centro de Investigaciones Sociales, Perú), Ana Esther Ceceña (Universidad Autónoma de México, México), Emilio Taddei (CLACSO, Argentina), Samuel Pinheiro Guimarães (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Emir Sader (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Paulo Gentili (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), João Nogueira (IRI/PUC-Rio), Nizar Messari (IRI/PUC-Rio), Luis Manoel Fernandes (IRI/PUC-Rio), Maria Regina Soares Lima (IRI/PUC-Rio), Mónica Herz (IRI/PUC-Rio) y Leticia Pinheiro (IRI/PUC-Rio), quienes con generosidad ampliaron el horizonte de interpelación y aportaron riqueza y densidad a las discusiones de la reunión del GTRI. Quiero igualmente agradecer al Instituto de Relações Internacionais, a la Vice-Reitoria Acadêmica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro y a la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) por el apoyo recibido para la realización del encuentro. En ese mismo sentido, no podría dejar de mencionar el apoyo decisivo y constante de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO para llevar adelante no sólo ésta sino todas las actividades del GTRI. Por último, quiero agradecer a Luciana Varanda, Coordinadora del Núcleo de Documentación del IRI-PUC/Rio, cuya paciencia, dedicación y responsabilidad fueron inestimables en la organización del encuentro y en el trabajo editorial de este libro.

José María Gómez
Rio de Janeiro, diciembre de 2002

PARTE I
ASCENSIÓN Y CRISIS
DE LA GOBERNANZA GLOBAL NEOLIBERAL
TERRORISMO, GUERRA Y RESISTENCIAS SOCIALES

É possível democratizar a governança da economia política global?

Marie-Claude Smouts*

A resposta está contida na pergunta. Aqueles que não consideram que a governança democrática da economia política mundial possa ser um objetivo desejável, racional e realizável, não se preocupam com este tipo de pergunta. Poderíamos apostar que George Bush Jr. nem pensa nisto: a idéia de que a economia seja “política”, e que possa ser “governada”, não atinge seu universo mental. Os responsáveis pela OCDE, pelo FMI, pela OMC, os ministros da economia e da fazenda dos países do G7 também não se colocam esta questão ou, ao menos, não nestes termos: estão convencidos de que não se pode fazer muito mais do que eles já fazem pela regulação numa economia de mercado, que os agentes legítimos de uma eventual “governança” são eles mesmos, e que eles representam a quintessência da democracia. Sua preocupação não consiste em tornar a governança mais democrática, e sim em convencer a totalidade da população mundial de que não haverá felicidade dos povos, sem uma aplicação escrupulosa do Consenso de Washington².

Neste início de século, onde a hegemonia do neo-liberalismo está bem estabelecida, introduzir a questão de uma governança democrática da economia mundial é uma posição polêmica. Ela marca a recusa do famoso TINA (*There Is*

* Diretora de pesquisa no Centro Nacional de Pesquisa Científica/Centro de Estudos e de Pesquisas Internacionais e Professora no Institut d'études politiques de Paris. Autora de numerosos livros e artigos sobre as organizações internacionais, as relações Norte-Sul, e as teorias de relações internacionais. Suas últimas publicações são: *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995; *Lês nouvelles relations internationales*, et alli, Paris, Presses de Sciences-po, 1998; *Le retournement du monde*, com Bertrand Badie, 3ª edição, Paris, Presses de Sciences-po, 1999.

No Alternative), herdado de Margareth Thatcher, que tende a fazer acreditar que não existe outra racionalidade econômica possível que não a frutificação do capital financeiro; que não há melhor regulação do que aquela imposta pelo mercado; que a política tornou-se impotente; e que tudo está muito bem do jeito que está. Introduzir a questão de uma governança democrática da economia internacional sugere, pelo contrário, que nem tudo está tão bem assim, que o abandono ao domínio do mercado não constitui nenhuma fatalidade, que existem possibilidades de ação, e que forças políticas e sociais poderiam se organizar afim de retomar o controle de um capitalismo que se tornou selvagem, em todos os sentidos do termo. Ou seja, é, sem a menor dúvida, de política que se trata.

Face a uma questão deste porte, é difícil ignorar as próprias preferências e falar de maneira imparcial. Tentarei fazer um esforço neste sentido, dividindo o tema em três tempos: com que tipo de economia política internacional estamos lidando neste início de século?; o que significa exatamente uma “governança democrática” desta economia?; em que estágio se encontra hoje a reivindicação democrática internacional, tanto no plano teórico, quanto no que concerne a relação de forças? Ao proceder desta forma, tenho plena consciência de estar apresentando o ponto de vista de alguém que é proveniente de um país industrializado, europeu, membro do G7, ou seja, que estou inevitavelmente marcada pela maneira segundo a qual o debate está sendo conduzido no meu próprio meio. Aliás, eu escolhi assumir essa posição, e reforçá-la, inserindo em minhas notas de rodapé as mais recentes publicações relativas a este tema na França, onde o debate é bastante vivo, e, a meu ver, possui bom nível intelectual.

Me sinto muito feliz em poder trocar idéias com colegas que compartilham o mesmo saber disciplinar, mas que são portadores de outras experiências e outras sensibilidades históricas, e que têm, certamente, tabelas de análise de dados mais adaptadas à situação na América Latina. O que se segue não passa então de uma visão extremamente parcial, como introdução aos trabalhos que serão efetuados durante os dois próximos dias.

Sobre as características da economia internacional hoje em dia serei breve, por serem elas bastante conhecidas. Apresentarei apenas alguns lembretes para situar nossa discussão:

A partir dos anos 70, o desenvolvimento do capitalismo entrou em uma nova fase, totalmente inédita na História. A economia internacional funciona como unidade, em um tempo real, em escala planetária, apoiando-se nas novas tecnologias da informação e da comunicação. É a “globalização” (na França, costumamos dizer “mundialização”): globalização do comércio internacional, globalização da produção e da distribuição, e, sobretudo, globalização financeira, sobre a qual voltarei a falar mais adiante. Na verdade, esta globalização é extremamente seletiva, e está longe de ser universal. O comércio internacional, os investimentos estrangeiros diretos, as tecnologias da comunicação, estão concentrados em determinadas partes do mundo, em certos países, e em certas

regiões dentro destes países. Um dos paradoxos bem conhecidos da globalização consiste em acentuar os fenômenos de polarização e de fragmentação, aumentando a distância que existe entre aqueles que podem jogar o jogo da globalização, e aqueles que dela estão excluídos. A clivagem não se dá mais entre Norte e Sul, como antigamente, ela se dá também entre os países do Sul, e dentro dos países, sejam eles do Norte ou do Sul. A média da riqueza cresce, porém as desigualdades se acentuam e dividem as sociedades em diferentes categorias, segundo o grau de inserção dos indivíduos nesta economia mundializada. Um processo que já foi magnificamente descrito por Robert Reich há uns dez anos atrás, e que nada veio modificar -apesar da violência e dos malefícios que comporta, e que o autor já previra³.

A outra característica desta economia é o fato de que ela funciona em redes⁴. Particularmente, a organização das firmas multinacionais, em filiais funcionando em redes entre si numa escala planetária, modificou inteiramente as condições da produção e da distribuição, com os fenômenos de deslocalização (e também de fusões e aquisições), que recompõem sem cessar, sob nossos olhos, o mapa industrial. Cada elemento do processo de produção está localizado em um espaço particular, escolhido em função dos custos de produção, das regulamentações locais, dos riscos-por-país mais vantajosos. Esta organização das grandes empresas numa escala global transformou, ao mesmo tempo, a organização do debate social no mundo assalariado. As filiais são apenas sociedades exploradoras. As grandes decisões estratégicas das quais dependem o emprego e as condições de trabalho de milhares de assalariados são tomadas pela *holding*, a sociedade-mãe, onde está o centro de decisão financeiro. Nas empresas globalizadas, a noção de empregador segundo a qual os trabalhadores costumavam se organizar, por setores ou por empresas, está se dissolvendo. Desaparecem também as antigas identidades fundadas sobre o ofício, bem como as solidariedades baseadas nos tradicionais elos de proximidade, territoriais e/ou profissionais⁵. As palavras-chave são: “flexibilidade”, mobilidade, “adaptabilidade”. A globalização corrói os elos sociais e as pertinências: os indivíduos “desafiliados” vivem no presente, e na instabilidade, sem que possam se referir a valores coletivos duráveis⁶. Estamos assistindo na França ao fechamento de vinte lojas da Marks and Spencer; o desamparo dos funcionários, e a incapacidade do governo francês para responder a este desamparo, constituem uma imagem exemplar deste processo.

Outra característica da economia globalizada –a mais decisiva de todas: a livre flutuação das taxas de câmbio a partir de 1973, a liberdade total de deslocamento dos capitais em escala mundial, a proliferação das inovações financeiras, a explosão dos investimentos estrangeiros diretos, tudo o que possa permitir que os atores financeiros se instalem aonde bem quiserem, e concorram com os intermediários locais– e que resumimos sob o termo de “globalização financeira”, provocou uma “financeirização” das empresas jamais vista. Os

principais acionistas das firmas multinacionais são hoje os grandes investidores institucionais: os fundos de pensão, os seguros de vida, os fundos comuns de aplicações, sem esquecer os famosos *hedge funds*, constituídos unicamente para fins especulativos. Seu principal objetivo é fazer frutificar seus capitais. Daí o atual debate, extremamente acirrado nos Estados Unidos e na Inglaterra, sobre a noção de *corporate governance*, e os modos de relações que as firmas organizam entre seus gerentes e seus acionistas. As exigências destes últimos podem ser exorbitantes: “Eles impõem às sociedades regras drásticas, como o imperativo de 15% de rendimento dos capitais próprios, e elaboram a lista negra daquelas cujas distribuições de dividendos lhes parecem insuficientes [...]. Alguns estabelecimentos rentáveis –porém insuficientes neste ponto– são fechados, e seus empregados demitidos. Sinal dos tempos: já nem se tenta mais “disfarçar””⁷.

Assistimos ao mesmo tempo a um processo de “desintermediação”, que faz com que as grandes empresas se voltem para os mercados de ações para levantar os financiamentos de que precisam, em vez de se dirigirem, como o faziam antes, aos bancos, afim de obter empréstimos bancários. As firmas são organizadas como grupos financeiros. A gestão da tesouraria tornou-se uma de suas principais atividades: “As atividades de produção deixaram de ser essenciais, elas agora são percebidas como uma forma, entre outras, de valorizar o capital”⁸.

O conjunto destes fenômenos, que são evidentemente muito mais complexos do que resumi aqui brevemente, concede aos mercados de ações e financeiros, isto é, a um pequeno número de atores privados, bancos e investidores institucionais, um poder considerável sobre a economia: são eles que fixam as taxas de câmbio e, conseqüentemente, o valor das moedas, que influenciam a fixação das taxas de juros, que acabam determinando as principais medidas macroeconômicas: investimentos, empregos, consumo. Quando surgem perspectivas atraentes, é a maior felicidade, e o afluxo dos capitais; quando os mercados estão “inquietos”, o que ocorre é um refluxo precipitado. Milhões de indivíduos são abandonados da noite para o dia ao desemprego e à miséria. Foi o que vimos na crise Mexicana (1994), na crise Asiática (1997), e na atual crise Argentina...

A esfera financeira não pára de inchar e de se alimentar com sua própria lógica especulativa, desconectada da economia real. O mercado cambial é o maior mercado que existe: o equivalente a 1,6 a 2 trilhões são movimentados por dia (mais do que o PIB anual de um país como a França, 60 a 70 vezes o que representa o volume da circulação de mercadorias). Esta busca frenética pelo “golpe de mestre”, que vai fazer com que se arrecade bilhões, especulando sobre determinados pontos de variação monetária, alimenta o que Susan Strange chama de “capitalismo de casino”⁹. O crescimento das tecnologias do imaterial, e a “nova economia” que provem disto, só fazem ampliar esse jogo “onde as trocas sobre abstrações alimentam trocas sobre abstrações”¹⁰.

O único princípio organizador desta economia globalizada é o da livre concorrência, e da livre circulação de todos os bens e serviços. Sem querer entrar no debate ideológico sobre as benfeitorias ou malefícios da globalização em se tratando do crescimento e da prosperidade, somos obrigados a reconhecer que esta lógica dominada pela finança não é uma lógica econômica de desenvolvimento, de valorização e de organização do território, e menos ainda uma lógica de melhoria do bem estar dos indivíduos. Trata-se de uma lógica que leva à individualização, e que tende a desconectar a esfera social da esfera econômica. De um lado, uma esfera econômica mundializada, privatizada, desterritorializada, onde as sociedades são vistas como coleções de indivíduos, cuja única ambição consistiria em maximizar seus interesses (fazer sua poupança render). E de outro lado, a esfera social, dado particular, local, do âmbito do Estado, que deve se responsabilizar por ela. Uma tal dicotomia só pode fomentar uma terrível crise da esfera política. Impossibilitado de ter um mínimo de autonomia de decisão que lhe permita fixar as grandes escolhas macroeconômicas, o Estado diz sofrer uma crise de autoridade e de legitimidade que constatamos em todo lugar.

Os novos “donos do mundo” não seriam mais os Estados, mas seriam encontrados no universo financeiro. De acordo com certos autores, o verdadeiro poder pertence à “ fração elevada do capitalismo financeiro”, que “reúne essencialmente os acionistas controladores das grandes empresas, as instituições e fundos de aplicação, os fundos de pensão, as grandes sociedades de corretagem e de auditoria financeira, e alguns paraísos fiscais”¹¹. E René Passet complementa: “ Acrescentemos as instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI, que se comportam como servidores zelosos dos anteriores”¹².

O que significa a “governança democrática” de uma tal economia?

Não vou insistir aqui sobre o conceito de governança, que já tive a oportunidade de tratar em outra ocasião¹³, e falarei da noção de “democrática”.

Pertenço à uma geração que se colocou, nos anos 70, questões semelhantes àquelas que estamos nos colocando hoje: como construir uma ordem econômica internacional estável, cuja finalidade seria o desenvolvimento, a redução das desigualdades, e a instauração de uma certa justiça de redistribuição em uma escala planetária? Naquela época, as energias se mobilizavam pela “Nova Ordem Econômica Internacional” (NOEI). Muitos de nós engajaram-se profundamente neste empreendimento. Tratava-se de construir, através de uma negociação internacional entre países industrializados e países em desenvolvimento (o que chamávamos de “diálogo Norte-Sul”), uma ordem comercial e monetária favorável a todos. O sistema das Nações Unidas era de onde esta Nova Ordem deveria surgir. Das sessões especiais da Assembleia Geral da ONU, passando por conferências da CNUCED, a ilusão do diálogo durou de 1974 até 1980, enquanto

os efeitos do primeiro choque petrolífero, e das grandes ondas de nacionalização verificadas nos países do Terceiro Mundo se faziam sentir, e preocuparam os países industrializados. Assim que foi deflagrada a crise da dívida (em 1982, com a dívida mexicana), e que teve início uma reviravolta dos preços das matérias primas, o Terceiro Mundo deixou de ser preocupante, e o diálogo foi esquecido. Mas isto é outra estória.

O que eu gostaria de mostrar é até que ponto, na época, o contexto era outro. A questão da democratização da economia internacional era entendida essencialmente nas relações de Estado para Estado. A reforma dos procedimentos de voto nas instituições financeiras internacionais, FMI, Banco Mundial, era um dos pontos de discussão capitais. A redução das desigualdades entre o Sul e o Norte era buscada na criação de uma nova ordem jurídica, um novo direito internacional: o direito do desenvolvimento. Admitia-se que os governos dos países mais industrializados tivessem todos os meios de assegurar uma justiça redistributiva através da ajuda pública, de transferências de tecnologia, de uma organização dos mercados de produtos básicos que pudesse garantir uma “justa remuneração” das matérias primas, da imposição de um código de conduta às firmas transnacionais, etc. A discussão internacional a propósito da NOEI implicava tão somente os Estados, sem nenhuma intervenção importante das ONGs e demais manifestações da sociedade dita civil.

Hoje em dia, a situação é diferente, sob todos os pontos de vista. Podemos, é claro, protestar contra o papel preponderante desempenhado pelo G7, bem como criticar a dissimetria Norte-Sul no funcionamento das instituições financeiras internacionais (IFI), e apresentar propostas para “democratizar o funcionamento das instituições de Bretton Woods” reformando o cálculo das alíquotas e o sistema de votação das IFI. Aliás, um relatório parlamentar acabou de ser publicado na França a este respeito¹⁴. Porém, a verdadeira questão não é esta. Ela faz parte da ideologia veiculada por essas instituições, e na desvalorização do político, em prol da “expertocracia” da qual elas são artesãs. As IFI impõem, a partir de Washington, as mesmas baterias de receitas para todos os países que enfrentam dificuldades, sem nenhuma compreensão mais sutil das sociedades locais, das lógicas culturais, das especificidades políticas –é neste ponto que se situa o desafio à democracia. As condições impostas às políticas estruturais dos países em desenvolvimento levam os “experts” do Banco Mundial e do FMI a escolherem as sociedades, em vez das populações interessadas, muitas vezes apesar delas mesmas¹⁵ –é neste ponto ainda que se situa o desafio à democracia.

A questão crucial que se coloca hoje é a erosão do poder político em benefício dos poderes financeiros e dos *experts* de todo tipo que fazem sua propaganda, sob o pretexto da livre concorrência, da abertura das fronteiras, e da integração na economia mundial. Democratizar a governança da economia mundial significa, antes de mais nada, reintroduzir o político, ou seja, a capacidade de agir coletivamente sobre o curso dos acontecimentos.

A tese da impotência do Estado e da tirania dos mercados, é uma tese amplamente difundida. Ela é divulgada pelos próprios governos, na medida em que as decisões são cada vez mais difíceis de serem tomadas, e supõem uma coragem que poucos políticos demonstram ter. No estado atual das coisas, é verdade que a força dos mercados financeiros é irresistível. Quando massas consideráveis de fundos especulativos se posicionam contra uma determinada moeda, o Estado não pode fazer muita coisa; Georges Soros tem o poder de fazer despencar a libra britânica. Mas se todos os obstáculos para a livre circulação dos capitais desapareceram, e se a esfera financeira foi globalizada, isto se deve à vontade dos Estados mais ricos, que foram estimulados pela fração de sua população preocupada em melhor remunerar a própria poupança. A liberalização do comércio e dos investimentos internacionais, a privatização das empresas públicas, a desregulamentação da atividade econômica interna, se devem a políticas voluntaristas praticadas por governos. O processo teve início nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e foi imediatamente seguido pela Grã-Bretanha da Sra. Thatcher. Ele se alastrou na União Européia em meados dos anos 80, e se impôs na maioria dos países, inclusive na China, cujo caso é bem ilustrativo da interação entre os mercados, os governos e as instituições internacionais –no caso, a OMC.

O papel do Estado mudou, a soberania foi corroída, mas o Estado continua tendo o poder de fixar os grandes objetivos, de ditar o direito, e de instaurar procedimentos de cooperação internacional. O que os Estados fizeram, eles podem desfazer. Não isoladamente, é claro, mas de uma maneira concertada, particularmente a nível regional. E o que eles ainda não fizeram, mas que os partidários incondicionais da globalização querem incitá-los a fazer, eles podem recusar: não foram os manifestantes de Seattle que levaram ao fracasso o lançamento do novo *round* de negociações a respeito da liberalização dos serviços, e sim os países em desenvolvimento, e um certo número de países europeus que não lhe eram favoráveis. Quanto ao Acordo Multilateral sobre o Investimento (AMI), discretamente negociado sob os auspícios da OCDE, foi a França que se opôs a ele, depois que algumas ONGs e movimentos de cidadania revelaram à opinião pública mundial o que se estava na verdade preparando. Podemos citar ainda a vitória conquistada sobre as companhias farmacêuticas americanas, pelo Brasil e pela África do Sul, no decorrer da batalha travada em torno da fabricação de medicamentos genéricos contra a AIDS.

Trata-se de saber se os Estados querem controlar o câmbio livre, e se é de seu interesse fazê-lo. Não quero entrar aqui na discussão teórica sobre o elo que existe entre a abertura comercial e o crescimento, a liberalização financeira e o desenvolvimento. Me limitarei a retomar duas constatações feitas por Dani Rodrik, professor de economia de Harvard, que estudou, junto com um colega, toda a literatura sobre as relações entre a política comercial e o crescimento: “Nenhum país conseguiu seu desenvolvimento dando as costas ao comércio

internacional e aos movimentos de capitais a longo prazo. Muito poucos progrediram sobre um longo período, sem conhecer um aumento por parte do comércio exterior em seu produto nacional... Mas também é verdade que nenhum país se desenvolveu graças a uma simples abertura às trocas comerciais e aos investimentos estrangeiros. A receita, para aqueles que obtiveram êxito, consistiu em combinar as oportunidades oferecidas pelos mercados mundiais, com uma estratégia de investimento nacional e de reforço institucional, afim de estimular o ardor dos empresários locais. Em todos os casos notáveis ... vemos uma abertura parcial e progressiva às importações e aos investimentos estrangeiros. A conclusão correta que podemos tirar de tais observações não é que devemos, por princípio, preferir o protecionismo em detrimento da liberalização das trocas. Não encontramos nenhuma prova, nos últimos cinquenta anos, de que o protecionismo tenha estado sistematicamente associado a um crescimento maior. Simplesmente, não devemos superestimar os benefícios da abertura comercial”¹⁶.

E o que segue, e me leva diretamente à questão subsequente: “Quando outros objetivos que valham a pena concorrem por recursos administrativos raros e um capital político limitado, uma ampla liberalização do comércio nem sempre merece a prioridade absoluta que em geral lhe é conferida nas estratégias de desenvolvimento”¹⁷.

A quem cabe definir estes “objetivos que valham a pena”, e decidir entre eles, quando estão “em concorrência”? Aos “experts” do FMI e do Banco Mundial, ou às populações geograficamente situadas que irão colocar em prática estes objetivos?

Democratizar a governança internacional, significa reconhecer que não existe democracia sem identidade coletiva, sem um debate entre as populações interessadas, a respeito dos problemas que devem ser resolvidos e sobre seu futuro comum, sem o reconhecimento, por uma coletividade, de uma responsabilidade compartilhada¹⁸. O que supõe a existência de comunidades políticas específicas, de espaços onde construir a idéia do bem comum, e de executivos capazes de manter o sentido de tudo isto. A versão mole, abstrata e geral de democracia, reduzida aos direitos do indivíduo, sobre um fundo de liberalização dos mercados, que o discurso em vigor propõe, não corresponde a nada mais que uma visão de sociedade composta por pessoas preocupadas unicamente com a própria liberdade, sem história, sem memória, sem raízes, sem projetos coletivos. Aqueles que vêm lembrar que a democracia deve estar amarrada em algum lugar, que não há democracia sem a participação ativa dos cidadãos na realização de um projeto comum, e que não pode existir uma democracia “cosmopolita” sem que tenha havido anteriormente uma inscrição forte, dentro de um quadro bem delimitado –estes são facilmente considerados nostálgicos reacionários, e até mesmo protagonistas de um “recuo identitário”. De fato, existe este risco. As primeiras manifestações ativas da “anti-globalização” aconteceram no seio da extrema direita, e em países

industrializados (milícias americanas, Front National na França, etc.). A rejeição da globalização (confundida com a visão do indivíduo egoísta, hedonista, “competitivo” e meio ingênuo, que a cultura mercantil ocidental propõe), constitui uma dimensão nada negligenciável das reivindicações identitárias que têm surgido praticamente no mundo inteiro. A verdade é que a aposta da democracia consiste em elaborar um projeto e um sentido comum da responsabilidade, fundados sobre princípios universais, sem que sejam destruídas as entidades coletivas construídas pela história. Está aí todo o desafio da construção europeia atual, mas, de uma maneira mais abrangente, também aquele de uma democratização da governança internacional. A democracia não possui um modelo único.

Ela se inscreve em histórias particulares e em realidades locais. É por este motivo que muitos vêem no regionalismo uma etapa necessária e preliminar para a democratização de vida internacional.

O estado da reivindicação a favor de uma governança democrática

Atensão entre o local e o internacional é, sem dúvida, uma das contradições mais difíceis com a qual o movimento de contestação contra a globalização liberal, que não pára de se expandir, de Seattle à Gênova, passando por aquele acontecimento fabuloso que foi o encontro de cúpula de Porto Alegre, vai ter que se confrontar.

A hora é propícia para se lançar uma grande campanha de reflexão sobre o balanço do liberalismo enlouquecido, e sobre eventuais modelos alternativos. Os próprios dirigentes estão começando a se questionar sobre determinadas coisas. O Consenso de Washington já está sendo denunciado a partir de seu interior: a saída retumbante de Stiglitz do Banco Mundial ilustra bem este fato. O comissário europeu encarregado das negociações comerciais internacionais, Pascal Lamy, obriga sua equipe a trabalhar arduamente sobre o tema da governança. Na França, o primeiro ministro age da mesma forma. No ano 2000, em Davos, grande parte dos debates chegou a discutir o assunto da questão social. O que não é pouca coisa! Tem-se a impressão que um medo intenso está invadindo a tecnocracia dirigente.

No plano teórico, devemos confessar que tudo ainda está por ser feito. O diagnóstico relativo aos danos produzidos pelo capitalismo selvagem está aí, mas os grandes paradigmas alternativos ainda têm de ser construídos. Há mais acordo sobre o que deve ser recusado, do que sobre propostas em comum. Nenhuma teoria se impõe face aos adeptos incondicionais da liberalização, que consideram que, assim como a democracia, o modelo não é perfeito, mas que qualquer outro seria ainda pior. Uma das grandes dificuldades intelectuais e políticas, no que diz respeito à mobilização constestatária, será propor um modelo alternativo, que não seja, mais uma vez, um modelo elaborado pelas elites educadas do Norte, e que seria julgado válido para todos.

Até o presente momento, me parece que vemos surgir dois tipos de mobilização e de ação. O primeiro reproduz o modo de exercício da democratização americana. Ele corresponde à existência de grupos de pressão (ONGs) manifestando seu interesse por este ou por aquele aspecto da vida internacional: a defesa das espécies protegidas, a recusa do trabalho infantil, a recusa dos OGM (Organismos Geneticamente Modificados), etc. Estes militantes a favor de uma governança mais democrática se mobilizam essencialmente contra as multinacionais e contra a *corporate globalization* (a mundialização a serviço das grandes empresas). Isto cria um espírito: as multinacionais preocupadas com sua imagem multiplicam os códigos de conduta e contratam “deontólogos”, os “fundos de aplicação éticos” são cada vez mais numerosos, etc! O que pode gerar resultados: por exemplo, o curso das ações de Monsanto desmoronou durante um certo tempo, e a firma foi obrigada a renunciar à venda de Terminator. Mas os temas estão espalhados, e dificilmente se agregam.

Um segundo tipo de mobilização e de ação, de cunho mais europeu e latino-americano, consiste em pegar as coisas em sua base, empreender ao mesmo tempo campanhas de educação populares e de formação, visando à ação, à construção de novos conceitos (como o de “soberania alimentar”), e em lutar para convencer os dirigentes a adotar certas medidas. É a estratégia do movimento ATTAC, na França (Associação por uma taxação das transações financeiras para a ajuda dos cidadãos). A ATTAC milita pela instauração da taxa Tobin sobre as transações financeiras, mas sua ação é muito mais abrangente. Ela questiona a globalização financeira, e todo o sistema que permite que esta exista, e busca uma “outra mundialização, a serviço do homem”. O mesmo ocorre com o Jubilé 2000, nascido na Inglaterra, que milita pela anulação da dívida terceiro mundista. É o que faz também a mobilização camponesa, que convém observarmos com atenção: conexões internacionais do Movimento dos Sem Terra, coordenação em torno da Via Campesina: 60 países, mais de 50 bilhões de membros, não é pouca coisa. Mas a respeito deste tipo de mobilização, ainda tenho tudo a aprender com vocês.

Para concluir, eu diria que as coisas se desenvolveram extremamente depressa, de uns cinco anos para cá. Não somente nós vimos surgir inúmeros movimentos contestatários, mas também os vimos se organizar em escala mundial, fazer sinergia, e empregar as próprias armas do sistema contra a ideologia neo-liberal: redes, tecnologias da comunicação de ponta¹⁹. Um “novo internacionalismo” parece estar se esboçando, conduzido pelos atores da “sociedade civil”. Sua força e sua legitimidade está em repetir o discurso dos dirigentes, e da expertocracia neo-liberal: luta contra a pobreza, desenvolvimento duradouro, luta contra os paraísos fiscais, etc.

Mas é apenas um esboço, e percalços e obstáculos é o que não falta. O primeiro provem da contra-ofensiva que vemos se desenvolver no sentido de desacreditar este movimento de fundo em seu conjunto, tomando como pretexto

as violências exibidas durante as últimas manifestações: “A não ser quebrar tudo e perturbar as reuniões internacionais, essa gente não sabe fazer mais nada”. Os sindicatos e partidos tradicionais que vêem tais movimentos escaparem de suas mãos, não são os últimos a rebaixar os manifestantes, tratando-os de perigosos irresponsáveis. O segundo obstáculo será a dificuldade em instalar duradouramente, e em transformar em verdadeiros movimentos sociais ancorados no campo de expressão da democracia, aquilo que por enquanto não passa da expressão pontual da aspiração das populações, desejosas de recobrar o domínio de seu próprio destino.

Bibliografía

- Aguiton, Christophe (2001) *Le monde nous appartient* (Paris: Plon).
- Castel, Robert (2001) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (Paris: Fayard).
- Castells, Manuel (1998) *La société en réseaux* (Paris: Fayard).
- Gadrey, Jean 2001 (2000) “Nouvelle économie, nouveau mythe?” in Passe, Réne *Eloge du mondialisme par un “anti”presumé* (Paris: Fayard). (2000) *L’illusion néo-libérable* (Paris: Fayard).
- Nikonoff, Jacques (2001) “La financiarisation de l’entreprise” in ATTAC, *Une économie au service de l’homme* (Paris: Fayard).
- Passet, René (2001) *Eloge du mondialisme par un “anti”presumé* (Paris: Fayard).
- Reich, Robert (1991) *The Work of Nations, Preparing Ourselves for 21st – Century Capitalism* (Londres: Simon and Schuster).
- Rodrik, Dani “Les mirages de l’ouverture extérieure” in *Revue Internationale des Sciences Sociales* (Paris) Vol. LIII, N° 155.
- _____ (2001) “Trading in Illusions” in *Foreign Policy* (Washington) Vol. XXXI, N° 129.
- Sennet, Richard 2000 (1998) *Le Travail sans qualités. Les conséquences humaines de la flexibilité* (Paris: Albin Michel).
- Severino, Jean-Michel “On n’échappe pas au politique quand on fait de l’aide au développement” in *Revue Internationale des Sciences Sociales* (Paris) Vol. LIII, N° 155.
- Smouts, M. C. (1998) “Du bon usage de la gouvernance en relations internationales” in *Revue Internationale des Sciences Sociales* (Paris) Vol. LIII, N° 155.
- Strange, Susan (1986) *Casino Capitalism* (Saskaton: Blackwell Publishers). (1998) *Mad Money* (Manchester: Manchester University Press).
- Supiot, Alain 2001 “Ver sun ordre social international?” in *L’Economie Politique* (Paris) Vol. III, N° 11.
- Taquieff, Pierre-André (2001) *Résister au bougisme. Démocratie forte contre mondialisation techno-marchande* (Paris: Fayard).

Notas

- 1 Tradução de Dominique Grandi.
- 2 Conhecemos este credo: redução do déficit orçamentário; reforma fiscal, liberalização dos mercados financeiros; liberalização do comércio; aumento das exportações; medidas que favoreçam os investimentos estrangeiros; privatização; desregulamentação e introdução da concorrência em todos os setores da economia, inclusive nos serviços públicos.
- 3 Robert Reich, *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Londres, Simon and Schuster, 1991.
- 4 Fenômeno bem analisado por Manuel Castells, *La société en réseaux*, Paris, Fayard, 1998.
- 5 Sobre esses pontos, ver Alain Supiot, “Vers un ordre social international?”, *L'économie politique*, N° 11, terceiro trimestre de 2001, p. 34-60.
- 6 Sobre os efeitos da flexibilidade no corpus social, ver: Richard Sennett, *Le travail sans qualités. Les conséquences humaines de la flexibilité* (ed. Americana, 1998), Paris, Albin Michel, 2000; Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995; todos dois são citados por Pierre-André Taguieff, *Résister au bougisme. Démocratie forte contre mondialisation techno-marchande*, Paris, Mille et Une Nuits, Fayard, 2001.
- 7 René Passet, *Eloge du mondialisme par un “anti” présumé*, Paris, Fayard, 2001, p. 61.
- 8 Jacques Nikonoff, “La financiarisation de l'entreprise”, p. 70, in: ATTAC, *Une économie au service de l'homme*. Paris, Mille et une Nuits, Fayard, 2001.
- 9 Susan Strange, *Casino Capitalism*, Blackwell Publishers, 1986, *Mad Money*, Manchester University Press, 1998.
- 10 René Passet, p. 67.
- 11 Jean Gadrey, *Nouvelle économie, nouveau mythe?*. Paris, Flammarion, 2000, citado por René Passet, *Eloge du mondialisme par un “anti” présumé*, op. Cit. p. 35.
- 12 Do mesmo autor, ver: *L'Illusion néo-libérale*, Paris, Fayard, 2000.
- 13 M.C.Smouts, “Du bon usage de la gouvernance en relations internationales”, *Revue Internationale des sciences sociales*, Unesco, Paris, N° 155, março de 1998.
- 14 Yves Tavernier, “Fundo Monetário internacional, Banco Mundial: em direção a uma noite de 4 de agosto?”, Assembleia nacional, relatório informativo N° 2801. Achamos longos extratos deste relatório no conjunto de contribuições intitulado “FMI, Banco Mundial: o fim de uma época?”,

publicado por *L'économie politique*, Nº 10, segundo trimestre de 2001. Dentre as propostas de reformas oferecidas, encontramos: “reorganizar as circunscrições para formar grupos de países mais coerentes e reforçar o lugar dos países em desenvolvimento”, etc.

15 O que um antigo vice-presidente do Banco Mundial, Jean-Michel Severino, não hesita em reconhecer: “Não se escapa do político quando se presta ajuda ao desenvolvimento”, *L'économie politique*, Ibid, p. 9 e 17.

16 Dani Rodrik, “Les mirages de l’ouverture extérieure”, *L'économie politique*, Ibid, p. 51.

17 Idem. Do mesmo autor, ver também “Trading Illusions”, *Foreign Policy*, March/April 2001, p. 55 –62.

18 Fazemos totalmente nossa a reflexão sobre a democracia forte contra a mundialização tecno-mercante apresentada por P. A. Taguieff, op. cit.

19 Encontramos uma boa apresentação destes movimentos e uma consistente análise política desta mobilização em Christophe Aguiton, *Le monde nous appartient*, Paris, Plon, 2001.

A globalização alternativa¹

James H. Mittelman*

Certa vez, a indomável Margaret Thatcher referiu-se a globalização neoliberal nos seguintes termos: *não há alternativa*². Conhecida como TINA³, a sigla significa que a globalização veio para ficar: é inevitável. É uma força irreversível. Certo?

De modo algum. Para entender porque não, é preciso ir além dos acontecimentos imediatos, não importa quão atraentes sejam, e adotar a perspectiva que o historiador francês Fernand Braudel chamou de *a longue durée*. O foco deve estar no horizonte de longo prazo que alcance o futuro da globalização e aponte alternativas à sua constituição atual

Se a globalização for considerada uma força totalizante e inevitável que governa a história, pode, de fato, ser politicamente enfraquecedora. Dois fatores tendem a sublimar a política da globalização. Em primeiro lugar está a pressa em implementar uma série de políticas neoliberais que promovem a integração do mercado, tais como a liberalização, a desregulamentação e a privatização. A seguir, surge a preocupação com o crescimento do mercado, em lugar de um desenvolvimento equilibrado ou da equidade. Quais, então, são as possibilidades de resgatar políticas e as perspectivas de mudança?

Ao responder esta questão, argumento que a globalização abriu espaços, expandindo as fronteiras associadas com a vida política. Claro está, não se pode

* Professor de Relações Internacionais na School of International Service na America University, Washington, D.C. Autor e editor de seis livros, incluindo "Globalization: Critical Reflections" e "The Globalization Syndrome".

El autor agradece a la State University of New York Press la autorización de la publicación de este texto.

prever o futuro a partir de um conjunto de disjunções estruturais, já que a história é fundamentalmente impulsionada pelo desejo humano e, ainda que sujeita às forças globais em expansão, é um processo em aberto. Logo, assim como a globalização foi obra da humanidade, pode muito bem ser desfeita ou refeita através da intervenção política. Do mesmo modo que ocorreu com a escravidão, com o feudalismo e com o capitalismo mercantilista, não há razão para crer que a globalização neoliberal será eterna.

Globalização neoliberal como utopia

Os defensores da globalização procuraram criar um mercado global no qual os povos do mundo se relacionassem cada vez mais uns com os outros apenas como indivíduos. Sem rodeios, Margaret Thatcher declarou que não existe isto que chamam de sociedade, apenas homens e mulheres individuais e suas famílias. O neoliberalismo corroe a sociedade, subordinando-a ao mercado. Desta perspectiva, a globalização é uma tentativa de realizar a utopia de liberar o mercado do controle social e político, uma utopia porque simplesmente esta condição nunca existiu.

Não se trata apenas da utopia de um mercado livre composto de atores individuais ahistóricos, mas também, como lembra a frase memorável de Karl Polany, “o ‘laissez-faire’ foi planejado; o planejamento não”⁴. No passado, a ação planejada de um Estado liberal na Grã-Bretanha teria gerado uma suposta economia auto-regulada, no entanto o esforço para implementar uma legislação *anti-laissez-faire*, desde 1860, começou de modo espontâneo e se expandiu gradualmente. Não obstante uma diversidade de decretos, a abertura do assim-chamado mercado livre levou a um terremoto econômico, a um processo de polarização socialmente disruptivo entre períodos de aparente desenvolvimento econômico. Polanyi descreveu a trajetória do controle social sobre o mercado até a liberação das atividades mercantis. O mercado obteve autonomia, subordinando a sociedade às suas forças; por sua vez, essa subordinação provocou um contra-movimento protecionista das forças sociais, particularmente da classe operária inglesa.

Na medida que ofereceu uma explicação para a distopia da sociedade de mercado, Polanyi não apenas expôs o liberalismo econômico na sua busca do mito de um mercado auto-suficiente, mas também apontou a necessidade de reintegrar as forças do mercado na sociedade. O que deve ser explicado, porém, são o sentido e as estratégias para essa reintegração, como discutiremos a seguir.

A instabilidade da globalização

A globalização questiona a habilidade do sistema interestatal existente para resolver certos problemas transnacionais fundamentais. Afinal, o modelo Westfaliano de Estados é uma relíquia do século XVII, estabelecido no Ocidente e imposto em outras partes do mundo.

Traços deste sistema incluem as propriedades das novas tecnologias - interconexão e velocidade fulminante- bem como concentrações massivas de poder econômico privado que tolgem os recursos de muitas nações e desafiam a soberania nacional.

Obviamente, o Estado não perde tempo. Aqueles que governam procuram ajustar-se acomodando os fluxos globais e transformando-os em vantagens locais e nacionais. Se é verdade que nem todos os Estados sofrem o esvaziamento do poder na mesma medida, seria também um equívoco descrever os processos globais e o Estado como prisioneiros de uma relação soma-zero. Com a globalização, alguns elementos no interior do Estado adquirem poder, enquanto outros o perdem. Entre os vencedores, estão os ministérios econômicos e as agências administrativas que lidam com a área externa. Enquanto isso, os agentes responsáveis pela política social têm sua dimensão reduzida. No entanto, em níveis diferentes, todos os Estados perdem autonomia no sistema desigual emergente e operam, indubitavelmente, em contexto de rápida transformação. O sistema interestatal é estável, mas, apesar de sua persistência, quando os Estados são livres para agir independentemente das restrições do mercado? Cada vez mais, o poder do mercado organiza o Estado, por exemplo, via as condições do Fundo Monetário Internacional e a especulação da moeda.

Contra esse pano de fundo, o Estado tenta reconstituir-se e tomar iniciativas para freiar os processos globalizantes, porém, a capacidade de subjugar-los difere muito em cada Estado.

O quadro geral é de redução da atividade regulatória, de flexibilização das fronteiras e de redução de barreiras. A reestruturação do Estado acaba por significar que ele assumindo cada vez mais o papel de facilitador das atividades globalizantes, na medida que elas são localizadas no interior do território de uma entidade soberana⁵.

Para expandir seu poder, os Estados estabeleceram um sistema altamente institucionalizado. Não apenas proliferaram organizações internacionais nas décadas recentes, mas também, quando confrontados com os novos problemas da globalização -tais como o *cybercrime* transnacional- os governantes procuram um nível mais elevado de institucionalização e uma coordenação eficaz do sistema interestatal. Por isso, há várias rodadas de conferências internacionais de cúpula, em fóruns como o Grupo dos Sete para os países mais poderosos, e o Grupo dos Quinze para aqueles em desenvolvimento. Outra fórmula, cada vez mais evidente, é dada pelas tentativas informais de coordenação de políticas, por exemplo, o Fórum Econômico Mundial, encontro anual em Davos, na Suíça, que reúne os executivos das mil maiores corporações do mundo, representantes dos bancos centrais, presidentes, primeiros-ministros, jornalistas e acadêmicos. Outro modo informal de governança é a Comissão Trilateral, composta pela liderança de conglomerados, de políticos e de intelectuais dos países capitalistas desenvolvidos. Note-se que as formas privadas de governança estão adquirindo

proeminência. O poder estrutural controlado por empresas legais e financiadoras⁶ e pelas agências avalistas de crédito, como a Moody's e a Standard and Poor's, baseia-se numa avaliação das economias nacionais que autoriza ou impede os empréstimos e ainda influencia os termos dos empréstimos⁷. Este poder pode levantar ou destruir algumas economias em desenvolvimento.

O cerne do problema é que o sistema inestável depende a tal ponto de formas institucionais nacionais, que já não consegue corresponder à expansão crescente das atividades políticas e econômicas mundiais. Essa incongruência entre o limite do Estado-nacional e os fluxos globais reais são um convite ao pleno uso da imaginação política.

Globalização, no fundo, implica a busca de uma escala temporal e espacial adequada para a governança⁸. Mas, quais são as alternativas para esta busca? Acredito que são dadas não pelas propostas bem-intencionadas que ignoram os problemas de poder e conflitos de interesses, mas pelo poder de equilíbrio que, no presente, implica a multiplicidade de resistências à globalização neoliberal.

Resistências

Na medida que o neoliberalismo predomina atualmente e pode até não se ter desenvolvido plenamente, é possível que o argumento de Margaret Thatcher sobre a TINA⁹ esteja correto, mas há bons motivos para questionar o triunfalismo que essa afirmação denota. Um exemplo é a África do Sul, onde, como diz o poeta Dennis Brutus, há evidentemente uma disputa entre TINA e THEMBA¹⁰, que na linguagem zulu significa *Tem de haver uma alternativa*, ou, resumindo, “esperança”¹¹. Para uma avaliação precisa, é importante perguntar se o modo neoliberal de ordenar o mundo continuará predominante ou declinará até quem sabe o próprio fim. Como outras formas prévias do capitalismo, o neoliberalismo tem sua história e as histórias têm começos e fins. Certamente, o neoliberalismo não se esgotará por vontade própria, ao contrário, contraposto a uma miríade de descontentamentos e pressões, já vem sendo questionado por várias forças ainda incipientes, mas, combativas e crescentes. Particularmente notável e significativo é o movimento de mudança no sentido da re-regulamentação, evidente não só na América Latina, como em outros lugares. Entre as razões que justificam esta tendência, estão os efeitos da crise econômica asiática de 1997-98, que afetaram profundamente outras regiões e provocaram a emergência de problemas sociais diretamente relacionados as políticas neoliberais.

Em diferentes contextos, a resistência surgiu tanto na esfera pública como no âmbito privado, mais pessoal e familiar. A resistência não é necessariamente expressa em alto e bom som pelo Estado nem pela sociedade civil, pode ser inclusive discretamente manifestada nos estilos de vida individuais. Em outras palavras, a resistência à globalização pode não ser abertamente declarada, mas com frequência é latente, local e fluida. Também não se apresenta meramente

contra uma estrutura que se impõe, mas contém elementos afirmativos e positivos.

Isto posto, o termo *antiglobalização*, que se tornou lugar comum na mídia e nos textos populares, requer um exame criterioso, porque em si mesmo é muito vago e tem sido utilizado indiscriminadamente. Ao classificar a ampla variedade de perspectivas sobre a globalização em apenas dois rótulos -a favor e contra- diluem-se as distintas críticas sobre os processos de globalização que surgiram a partir de diferentes posições no espectro político, perdendo-se a diversidade de tentativas de compromisso com a globalização, e não de simplesmente evitá-la.

O rótulo *antiglobalização* não consegue captar diferenças cruciais ao longo de um *continuum* entre posições reformistas e não-reformistas, associado como está a confrontos frontais -como a Batalha de Seattle de 1999 contra a política da Organização Mundial do Comércio (OMC), seguida em 2000 pelos protestos em Washington e em Praga na Conferência Anual do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, pelas desmontrações em Melbourne numa reunião do Fórum Econômico Mundial, pelas manifestações em Seul em torno da Reunião Asiática-Européia e a Cúpula das Américas em Quebec, em 2001. Alguns dos manifestantes apresentaram propostas de ajustes institucionais, enquanto outros (não só da esquerda, mas também os defensores do livre mercado) propuseram abolir as próprias instituições. Houve também empenho em modificar o sentido e o conteúdo das políticas, bem como tentativas de transformações estruturais. De fato, é importante distinguir entre, de um lado, aqueles que se manifestam contra a globalização mas não contra o capitalismo e, de outro, aqueles que rejeitam o capitalismo e consideram a globalização mais uma de suas etapas, a atual.

Meu ponto é que a imagem dominante da *antiglobalização* perde a importante distinção entre o que é abertamente manifesto e declarado -como as manifestações e as greves- e as formas mais sutis e não declaradas, que incluem romances, peças, desenhos e música popular. Sem dúvida a *antiglobalização* é um conceito problemático, já que define um fenômeno exclusivamente em termos negativos, empobrecendo assim a crítica social e anulando o que poderia ficar como lição dos debates sobre a globalização. A ênfase na crítica social em termos de *antiglobalização* impede justamente a criação de alternativas.

Muitos críticos são contra o neoliberalismo sem que o sejam contra a globalização, porque, sem se curvar a utopias, defendem uma globalização mais inclusiva, participativa e democrática.

Nos locais em que se realizaram os protestos públicos contra a globalização, a ação coletiva por parte de movimentos sociais distintos chamou a atenção dos aspectos internos da globalização, especialmente a desigualdade mundial, a falta de transparência no que se refere ao poder crescente do mercado em sua relação com a autoridade política e, em alguns casos, até mesmo a erosão ou a afronta à dignidade cultural. A Batalha de Seattle tornou-se assim uma metáfora brilhante

para designar a nova dinâmica da globalização: uma intervenção política através de uma aliança de grupos heterogêneos de cidadãos na economia global.

Porém, alguns países, entre os quais o Japão, não passaram por essas experiências que dramatizaram, nas ruas, os perigos da globalização. Durante os anos noventa e neste novo milênio, um período de elevada integração de mercados quando rompe a bolha japonesa, o pronunciado declínio da economia é acompanhado pela aquisição de muitas de suas instituições financeiras e outros ativos pelo capital estrangeiro, pela ruptura de certas barreiras protecionistas e o crescente deslocamento social de todos os tipos, considerados inevitáveis nos limites da lancinante competição global. Se por um lado é surpreendente que as manifestações de protesto contra a integração do mercado não tenham ocorrido no Japão, não se pode minimizar os aspectos de resistência ao mercado e ao poder estatal que surgiram nos âmbitos privado e familiar da vida japonesa.

Uma análise mais minuciosa revela uma resistência, sem estridência, aos alimentos geneticamente modificados por parte da União dos Consumidores do Japão e dos fazendeiros produtores de laticínio, que é evocada em entrevistas pelos pesquisadores estudantes da Universidade de Ritsumeikan, em Kyoto. Os japoneses que cultivam o arroz estão também sutilmente questionando um traço-chave da globalização -a liberalização- na medida que não querem enfrentar a competição internacional. A abertura do mercado global é apontada como uma ameaça à sua identidade, aos vínculos com a natureza e à herança cultural e espiritual, da qual o arroz é o principal componente. Outro tema palpável são os fluxos globais que afetam as mulheres diretamente, com destaque para a indústria transnacional do sexo e a prostituição infantil em locais como a prefeitura de Osaka. Cada uma dessas questões que envolvem alimentação e gênero concerne as forças vitais do corpo humano, aspecto no qual o filósofo Michel Foucault encontrou as fontes do poder e da resistência.

Considerando-se o caso japonês, observa-se uma considerável microresistência à globalização, um padrão coberto de macrosignificado. O desafio é obter a mediação entre micro e macro-resistência. Os traços singulares do caso japonês sugerem que não há uma melhor estratégia global para civilizar a globalização. Seria fácil demais buscar uma solução isolada para o amplo cenário de problemas complexos que se expressam diferentemente em várias regiões com histórias, culturas e recursos naturais distintos. Não há uma alternativa viável satisfatória para todas as épocas e todos os lugares. Contudo, haverá modelos, padrões variados dos quais se possam criar alternativas?

Cenários alternativos

A evidência aponta uma ampla gama de esforços para criar alternativas e realizá-las na prática, que podem ser reunidos em três categorias básicas. A primeira implica modificações na globalização neoliberal sem abalar suas

estruturas básicas, a segunda e a terceira demandam a destruição do paradigma neoliberal, impondo a rejeição às idéias e às políticas que constituem os fundamentos do neoliberalismo.

A primeira categoria considera axiomática a afirmação de que há escolhas verdadeiras no interior do próprio processo de globalização. A escolha é essencialmente política, a despeito das limitações estruturais, e especialmente do aumento da hipercompetição e da tendência favorável ao Consenso de Washington (a onda de desregulamentação que começou nos Estados Unidos nos anos setenta e provocou uma importante redução dos gastos sociais). Afirma-se que o mercado pode beneficiar a sociedade desde que seja, de alguma maneira, cercado por políticas estatais inovadoras.

No turbilhão da enorme pressão por uma maior globalização, a França exemplifica a resistência estatal ao manter grande parte da regulamentação, um generoso investimento no bem-estar (em educação, saúde, férias, aposentadoria e seguro-desemprego) e uma sólida infraestrutura governamental, com a credibilidade de seus metrô e redes ferroviárias. Seus críticos apontam a alta taxa de desemprego, muito mais elevada que a dos Estados Unidos; o déficit governamental crescente; as greves e manifestações frequentes que afetam a vida cotidiana, quando não a tornam caótica; e uma legislação trabalhista labiríntica, códigos bancários e um sistema educacional que desestimula a inovação. Tendo que enfrentar o modelo neoliberal anglo-americano e pressionado a adotar a solução americana, o Presidente Jacques Chirac respondeu que seu país tem noção de seu papel no mundo e lutará por manter seu estilo de vida: “A França”, disse, “pretende continuar a ser a França”¹².

Portanto, faces às mudanças impopulares que objetivam intensificar as pressões econômicas globais, surge uma reação nacionalista não apenas dos segmentos desfavorecidos da sociedade, mas também dos próprios Estados. A resistência francesa, claro, é atípica, muito distante da atitude submissa de certos Estados que servem aos interesses corporificados na globalização neoliberal.

Há várias maneiras de se adaptar à globalização e não faltam propostas para a reforma institucional. No contexto interno, ajustes importantes nas agências administrativas e nos procedimentos legais -por exemplo, no campo da imigração- podem minimizar alguns dos problemas causados pela globalização. No âmbito das finanças, as reformas nacionais propõem critérios mais rígidos para os bancos e fundos de investimento; uma taxa de evasão que puniria os investidores por subitamente retirarem seu dinheiro de um país, e outras formas de re-regulamentação. E o que é mais crucial, a política social pode aparar as bordas afiadas do mercado, especialmente a tendência global da crescente desigualdade de renda¹³. Defensores das redes de segurança e das cláusulas sociais têm pressionado nesse sentido, mas os céticos afirmam que elas podem servir de instrumentos de relações públicas, desviando a atenção de temas mais fundamentais. Sem dúvida, há um debate sobre o papel adequado do Estado na

oferta de bens públicos: especificamente, eliminar a pobreza absoluta, garantir água encanada, eletricidade e saneamento moderno para todos os cidadãos, proteger o meio-ambiente, financiar a família como uma unidade, melhorar as condições das cidades congestionadas, freiar a escalada do crime, acabar com a corrupção e o compadrio e promover a igualdade das mulheres e o direito das crianças. Se houver vontade política voltada para essas medidas, a escala adequada para tais intervenções pode também ser transnacional.

Em termos globais, a realização de reformas constitui um requisito que o FMI impõe, incluindo a transparência e um grau mais completo de prestação pública das contas do governo¹⁴, aliás aspectos de ajuste estrutural considerados louváveis até pelos críticos do Fundo (contudo, alguns destes críticos acrescentam que as operações do FMI são discriminatórias, na medida que são sigilosas, e que o Fundo deveria adotar consigo próprio os mesmos critérios que recomenda aos outros). Na prática, adotar a fórmula da transparência e da prestação de contas requer que os regimes enfrentem a economia política de dominação, que é frequentemente também a base de sua sustentação política.

Logo, muitos líderes, como foi o caso na Indonésia de Suharto, viram-se no dilema de necessitar desesperadamente de capital estrangeiro e, embora relutantes ou até mesmo a contragosto, sob o risco de cometer suicídio político ao desmantelar as estruturas de dominação que mantêm o Estado.

Outra proposta para a reforma institucional é a taxa de Tobin, que remete à cobrança de um pequeno imposto sobre a circulação de capital internacional, de modo a desencorajar os especuladores a promover súbitas transferências prejudiciais às economias vulneráveis. Sugere-se também a criação de um urgente sistema de alerta que chame a atenção mundial para as abordagens das tendências econômicas, de um banco central global e de taxas de câmbio semiflexíveis entre as moedas mais fortes. Também se aponta a necessidade de uma reforma institucional, mas, para o futuro imediato, é difícil conceber os chefes de estado mobilizados para implementar uma nova arquitetura para a governança global, quanto mais imaginar o controle dos recursos de poder das corporações que, afinal, é transnacionalmente constituído, portanto, em grande medida alheio à jurisdição das organizações soberanas. Note-se, principalmente, que essas alternativas só funcionarão se forem enfrentadas as relações de poder intrínsecas à globalização. Em suma, uma arquitetura financeira realmente nova requer uma nova arquitetura política.

A segunda alternativa demanda uma mudança estrutural e busca reescrever o roteiro da globalização. À direita do cenário político, os ativistas e os intelectuais tentaram reafirmar as identidades com base na associação em comunidades religiosas, raciais, étnicas ou linguísticas, todas sujeitas às forças globais e frequentemente personificadas pelo imigrante, como a representação do Outro. Os movimentos baseados na religião reagiram drasticamente aos processos convulsivos da globalização, a eles atribuindo, em parte, a tendência a minar os

valores da comunidade e rasgar o tecido social. Visto que a globalização neoliberal facilita os intercâmbios internacionais, desafia a cultura nacional e tolera a imigração, os movimentos de direita, particularmente na Europa e nos Estados Unidos, contrapuseram importantes aspectos nesta estrutura, que em si mesma não é uma sociedade de mercado. Por um lado, os grupos xenófobos invocaram políticas de proteção aos direitos e à cultura dos povos nativos contra os interesses dos imigrantes, mas, por outro lado, também se opuseram aos esquemas regionais como o Acordo Norte-americano de Livre Comércio e a tentativa de expandi-lo do México até o Chile e toda a América do Sul, argumentando que eles enfraquecem a soberania e são precursores de um governo mundial. O projeto político da direita defende o princípio da soberania e, se pudesse, construiria uma fortaleza ao redor das fronteiras territorialmente estabelecidas do Estado, numa demanda implícita do fim da globalização, em última instância.

Na busca de alternativas, há ainda uma terceira, também estrutural, porém, de fato, mais um projeto embrionário que, de modo semelhante, pergunta: a globalização é indefinidamente sustentável? Os líderes empenhados nesse esforço representam uma ampla constelação de forças sociais, geralmente as vítimas da globalização, personagens da vida social, alguns políticos e intelectuais orgânicos. Não são defensores de uma volta ao *status quo* anterior; não há a idéia de retorno às condições prévias à globalização, nem o Estado do bem-estar social keynesiano de décadas passadas é a solução. Ao contrário da direita, este grupo promove a flexibilização da soberania em prol de outros níveis de identidades, que implicariam em redesenhar as fronteiras da economia política. O projeto afirma a importância do engajamento, mas enfatiza a questão local e os processos oriundos de baixo para cima da globalização. Mais do que qualquer outro, esses últimos processos acarretam uma maior difusão de poder, que abrange novos espaços para a experimentação e a reinvenção das relações entre o mercado, o Estado e a sociedade. Trata-se de um esforço para redefinir a política, expandindo o campo da política não-estatal. Demanda o controle democrático e participativo das forças de mercado, o que, basicamente, é uma questão de ação política, mas, em relação as estruturas globalizantes, é também uma questão de assegurar maior autonomia -este conceito moral e político adotado pelos escritores da Grécia Antiga, de um modo algo distinto pelos teóricos contratualistas e também presente na ética kantiana.

O cerne da autonomia é a auto-determinação -um princípio que tem ressonância no liberalismo contemporâneo, como demonstram os aspectos da teoria da justiça de John Rawls (1993). O princípio da autonomia implica que os atores tem a capacidade de reflexão crítica e, a despeito das pressões estruturais, o direito de escolher entre as opções dadas. O exercício dos direitos requer algum grau de controle sobre as condições e os comportamentos. Assim, o princípio da autonomia significa o auto-governo político e econômico da maioria, bem como

permite a liberdade e a igualdade na busca do bem comum¹⁵. Não se deve porém confundir a noção de construir a autonomia a partir da base com enclausurar e tentar erigir uma fortaleza contra o mundo, um comportamento que poderia privar a sociedade civil de dar respostas à globalização, que por sua vez de fato acaba frequentemente extraindo força de seus elementos transnacionais. Uma declaração a favor da autonomia a partir da base eventualmente requer um complemento: iniciativas no interior da arena política estatal capazes de promover um grau maior de prestação de contas. Afinal, o submundo abaixo do Estado pode ser um lugar arriscado, em geral marcado pela fragmentação e algumas vezes pela intolerância e por formas autoritárias de políticas de identidade que não se coadunam com a vida democrática. Face ao empenho do neoliberalismo em limitar o âmbito do Estado (tanto de suas atividades como de seu orçamento) e impor a disciplina do mercado, um Estado forte que permita amplo acesso ao poder e uma sociedade civil atuante que reivindique políticas democráticas -como os novos movimentos ambientais e feministas- tendem a fortalecer-se mutuamente e podem servir como contraponto à globalização de cima para baixo¹⁶. Embora não haja razão alguma para supor que o Estado Nação seja eterno, atualmente o Estado e a sociedade civil, como seus muitos associados, parecem necessitar um do outro na conquista da globalização democrática.

A perspectiva de um rumo normativo?

Uma reação à globalização neoliberal é questionar se ela é eticamente sustentável. Moral e politicamente, é possível manter um sistema global no qual a riqueza agregada das 225 pessoas mais ricas do mundo é igual à renda anual de dois bilhões e meio de pessoas, as 47% mais pobres da população mundial? No qual os três povos mais ricos têm recursos que superam o produto interno bruto dos quarenta e oito países subdesenvolvidos?¹⁷ Será que é eticamente defensável que esse seja o preço pago pelos ganhos associados à expansão das forças de mercado? Ou seria melhor tentar reduzir o custo buscando uma solução democrática que, acima de tudo, seja uma escolha normativa? Certamente isto não seria uma panacéia, pois há distintas versões da teoria democrática e não se fazem escolhas normativas sem oposição. Ciente de minhas próprias limitações, e dado o escopo deste texto, apenas posso sugerir alguns aspectos para posterior consideração, não uma análise completamente desenvolvida. Esses aspectos constituem princípios, não políticas, já que as políticas devem ser projetadas levando-se em conta os diferentes contextos, o que, como se percebe, equivale a dizer que os princípios podem não convergir em uma única resposta para todas as épocas e todos os lugares.

Para avançar no exame dos nexos entre a globalização e a democratização, é importante enfatizar que a globalização econômica é uma força política

emancipatória. De acordo com esta tese que está em voga -discutida em foruns acadêmicos e ocasionalmente na imprensa popular¹⁸- a globalização não surge nem de cima nem de baixo, mas vem de mais longe. É uma perspectiva segundo a qual a globalização -um movimento lateral que cruza as fronteiras estatais na forma de capital, tecnologias, turismo, informação e conhecimento- dissemina valores e normas que se introduzem no Estado. A China e outros Estados tentaram bloquear essas forças, mas depararam com que a disseminação dos valores que acompanham os fluxos globais é inevitável. Argumenta-se então que a globalização econômica conduz à democracia: atualmente, como retorno de seus investimentos, os mercados globais demandam o estado de direito, transparência, confiabilidade, cooperação e pluralismo em transações financeiras¹⁹.

Uma coisa é reconhecer que o neoliberalismo predomina, mas sua correlação com a democracia é bem mais diversificada e problemática do que a interpretação acima mencionada sugere. Se por um lado as reformas do livre mercado e a democracia liberal não se estabeleceram profundamente em alguns países latino-americanos, como o Paraguai, por outro lado, especialmente nos períodos de eleições, há indícios de que as pessoas estão descontentes com o impacto da seguinte combinação: deficiências fundamentais no sistema bancário e importante queda do valor da moeda, acompanhadas de taxas elevadas de aumento de desemprego, crime, pobreza e desigualdade de renda. Na verdade, o argumento de que o liberalismo de mercado gera a democracia liberal não impede retornos e mudanças não-democráticas: a erosão ou a decadência da democracia em grande parte provocadas pelas reformas econômicas. Por exemplo, em 1997, um período de grande tribulações econômicas, os bolivianos reconduziram seu último ditador ao poder. Na África, o quadro de diversidades é amplo: distintos padrões de reforma econômica e tipos de democratização muito diferentes refletem as várias combinações de sistemas pré-colonial, colonial e pós-colonial nos encontros com as forças globalizantes.

Nítidamente, a noção de que a globalização econômica constitui fonte de políticas democráticas não se aplica à ruína dos Estados africanos que, depois de incorporados ao sistema Westfaliano e após longa convivência com os mercados mundiais, seguiram um caminho não-democrático.

Em termos mais elementares, o problema com a alegação de que a globalização promove a democracia reside no fato de que ela ignora que os próprios mercados econômicos não prestam contas publicamente. A relação entre riqueza e poder também permanece obscura. Os mercados exercem o poder estrutural, inclusive o poder de punir o Estado se ele se afastar demasiadamente do rumo neoliberal. Isto em geral leva à coerção, como aconteceu com a implementação dos programas de ajuste estruturais que causaram protestos ao FMI em diversos países. De acordo com a lógica de um sistema de mercado, aquele economicamente poderoso, afinal, busca maximizar lucros e superar seus competidores.

Embora a democracia liberal possa ser conveniente ou preferível a outros métodos de governo, os beneficiários da globalização não têm interesse inerente algum em promover a democracia. A lógica dos mercados e a da democracia esbarram no tema da liberdade *versus* igualdade, de acordo com o sentido atribuído a estes conceitos. Logo, impõe-se também uma questão do calibre das diferentes versões da democracia.

Em suas muitas variações, a democracia gira em torno da noção de prestação pública de contas. A variante liberal ocidental distingue prestação pública de contas na política, na economia e na sociedade, cada esfera sujeita a diferentes formas de governo. A ênfase na variante ocidental é adequada às formas institucionais, especialmente aos mecanismos eleitorais. A igualdade entre estratos sociais -que reduz a desigualdade no âmbito econômico- não é a prioridade em um sistema cujo traço principal é a rotação do poder político entre aqueles que costumam representar os interesses dos segmentos privilegiados da sociedade, daí a tensão entre globalização e democratização. Como então pode a democracia ser um antídoto para uma forma de globalização que circula a tal ponto fora de controle que entre seus descontentes se acham governantes, financistas, proeminentes economistas neoliberais, tanto quanto os marginalizados? Em outras palavras, como é possível rever as noções de globalização preservando suas importantes realizações e, ao mesmo tempo, satisfazendo os descontentes?

Para abordar este instigante problema, ainda que de modo preliminar e esquemático, é preciso indagar o significado do controle democrático no contexto da globalização. Em suma, a democracia é um conceito polêmico; formas diferentes e competitivas são adequadas para estruturas sociais e históricas diversas, embora a noção de prestação de contas seja o critério central da regra democrática. Acrescente-se que a democracia não é o estágio final da questão, mas se desdobra em dinâmicas transformadoras. Antigamente, a democracia remetia a Estados com fronteiras territorialmente demarcadas que potencialmente podiam conter o movimento de povos, idéias e tecnologias. Contudo, muitos Estados, particularmente aqueles com grandes concentrações de populações migratórias e cidadãos empregados em empresas baseadas em outras regiões, são submetidos agora à desterritorialização e à desnacionalização. Com a globalização, a democracia tem de ser reterritorializada, ambas fortalecidas no interior e para além das fronteiras estatais -como um método regional e, de fato, para solucionar os problemas globais.

Na verdade, subjetiva e objetivamente, há indícios de que o Estado nacional se está tornando um Estado transnacional. Neste, os cidadãos concebem suas identidades em termos de mais de um Estado -como no caso de algumas populações migratórias- e participam ativamente na política de dois ou mais países, o que, em alguns contextos, é permitido pelos procedimentos legais e eleitorais²⁰. O desafio então é o de repensar o conceito de democracia nacional e

adequá-lo a uma forma de política na qual as fronteiras não são erradicadas, mas diluídas, ou complicadas por acordos para o cruzamento de fronteiras, alguns autorizados pelo Estado, outros oriundos da cultura ou da economia, que podem ser legitimados por um Estado relutante ou simplesmente não ser legitimados.

Uma transição para a globalização democrática reúne uma boa governança e uma governança global. A boa governança na esfera nacional é a chave para reformular a globalização, mesmo se o Estado não for uma unidade exclusiva ou ideal para dirigir esse processo. Como sugere Polanyi, o objetivo é reintroduzir o poder econômico e político na sociedade, nas suas leis e instituições. No campo e nas cidades, esta é uma questão de conferir poder à sociedade civil, o que inclui o progresso das mulheres e o tema do estabelecimento de canais de acesso ao poder para os pobres e os estratos mais vulneráveis, em geral excluídos do processo de tomada de decisões sobre a alocação de recursos. Mais importante ainda, uma estrutura legal adequada supõe não apenas o estado de direito e as garantias constitucionais dos direitos humanos, mas também a liberdade de vigorosos meios de comunicação. Estes valores essenciais que sustentam uma boa governança são promovidos pela construção de relações viáveis entre a sociedade civil e o Estado, e destes com a governança global.

Nesta transformação, um tema vital é a questão do acesso. Como é possível resgatar a governança global de modo que a sociedade civil possa significativamente participar nos mecanismos de direção e nos processos econômicos de uma globalização fortemente estruturada, potencialmente capaz de distribuir a muitos -não meramente a poucos- os ganhos econômicos agregados (inclusive uma abundância de bens de consumo), avanços tecnológicos, maior informação, novo conhecimento e uma alternativa às formas de controle social há muito estabelecidas? Não se tem muitas certezas sobre os eventuais resultados de um processo histórico aberto, mas, ao esclarecer as dinâmicas, estar ciente das limitações e imaginar as possibilidades, ainda que só vislumbrando o êxito futuro, já se aponta o rumo que deverá conduzir a humanidade por um caminho plausível ao encontro de um porvir justo e civilizado.

Bibliografía

- Bond, Patrick 1995 "Under the Microscope: The ANC in Power" *Southern Africa Report* (Toronto) Vol. X, N° 3.
- Cox, Robert W. 1987 *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press).
- Friedman, Thomas L. 1997 "Berlin Wall, Part 2: Asia's New Route to Democracy" In *New York Times*, 6 May.
- 1999 *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Farrar, Straus and Giroux).
- Glick Schiller, Nina 1999 "Citizens in Transnational Nation-States: The Asian Experience." in Olds, Kris; Dicken, Peter; Kelly, Philip; Kong, Lily and Wai-chung Yeung, Henry (ed) *Globalization and the Asia Pacific: Contested Territories* (London: Routledge).
- Held, David 1995 *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press).
- Jessop, Bob (1997) "Comments at the workshop on The Logic(s) of Globalization" (Singapore: National University of Singapore), December.
- Mittelman, James H. (1999) *The Future of Globalization* (Bangi, Malaysia: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia [National University of Malaysia Press]).
- (2000) *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (Princeton: Princeton University Press).
- Polanyi, Karl (1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times* (Boston: Beacon Press).
- Rawls, John (1993) *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press).
- Rosow, Stephen J. (1999) "Globalization/Democratic Theory: The Politics of Representation of Post-Cold War Political Space". Trabalho apresentado no Encontro Anual da International Studies Association (Washington).
- Sassen, Saskia 1996 *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization* (New York: Columbia University Press).
- Sinclair, Timothy J. 1994a "Between State and Market: Hegemony and Institutions of Collective Action under Conditions of International Capital Mobility", in *Policy Sciences* (Montreal) Vol. XXVII, N° 4.
- 1994b. "Passing Judgment: Credit Rating Processes as Regulatory Mechanisms of Governance in the Emerging World Order", in *Review of International Political Economy* (Boulder) Vol. I, N° 1.
- Teepie, Gary (1995) *Globalization and the Decline of Social Reform* (Atlantic Highlands: Humanities Press International).
- Truehart, Charles 1997 "French Hold Proudly Fast to Benevolent Central Rule", in *Washington Post*, 14 July.

United Nations Development Program 1998 *Human Development Report* (New York: Oxford University Press).

Walzer, Michael 1999 "Rescuing Civil Society." in *Dissent* (New York).

Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State* (Ithaca: Cornell University Press).

Notas

1 Tradução de Ingrid Sarti.

2 A globalização neoliberal remete ao complexo de idéias e políticas voltadas para a crescente integração no mercado mundial. Minha conferência no Rio de Janeiro, em 23 de maio de 2001, baseia-se no capítulo que constará do livro organizado por Richard Sandbrook. *Civilizing Globalization* (Albany, NY: State University of New York Press, no prelo). Este capítulo dá continuidade a temas tratados em *The Future of Globalization* (Bangi, Malaysia: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia. National University of Malaysia Press, 1999) e *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

3 Tina: sigla formada com as iniciais de *there is no alternative*.

4 Polanyi (1957: 141).

5 Cox (1987: 253-65). Para um ponto de vista oposto, ver Weiss, 1998.

6 Sassen, 1996.

7 Sinclair, 1994[a] e 1994[b].

8 Jessop, 1997.

9 Ver nota 3.

10 THEMBA: sigla formada com as iniciais de *there must be an alternative*.

11 Bond (1995: 3 e 7).

12 Citado por Truehart, 1997.

13 Teeple, 1995.

14 Teeple, 1995. Embora o termo utilizado pela literatura especializada, *accountability*, seja amplamente utilizado no meio acadêmico no Brasil, é perfeitamente possível adotar o conceito em português.

15 Held (1995: 146-47), e sobre a compatibilidade entre a globalização e a teoria democrática, Rosow 1999.

16 Walzer, 1999.

17 Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas-UNDP (1998: 30).

18 Veja-se Friedman, 1997 e 1999.

19 Friedman, 1997.

20 Glick Schiller, 1999.

Ética, terror e soberania: questões para a teoria de Relações Internacionais

João P. Nogueira*

“Power is indeed the essence of all government, but violence is not. Violence is by nature instrumental; like all means, it always stands in need of guidance and justification through the end it pursues. And what needs justification by something else cannot be the essence of anything”.

Hannah Arendt, *On Violence* (p. 51)

Introdução

A brutalidade e o horror da guerra total marcaram o nascimento da disciplina de Relações Internacionais. A reflexão sobre a relação entre nossa condição humana e os limites do uso da violência, contudo, já encontra na antiguidade clássica a contribuição eloqüente de Tucídides, para quem “a guerra é mestre da violência”(Tucídides, 1986). Na *Guerra do Peloponeso* Tucídides nos mostra como Atenienses e Espartanos tornam-se, com o acirramento do conflito, capazes de praticar crimes que atentam contra os princípios de justiça e prudência comuns no mundo helênico. A transformação da Atenas de Pericles no império brutal que conduz as expedições contra Melos e Siracusa representa o começo do ocaso humilhante da época de ouro da Grécia antiga. Ao contrário do que nos dizem autores realistas de hoje, a obra de Tucídides é um exemplo de reflexão sobre a ética na política internacional e não um tratado sobre sua submissão às necessidades do poder. Ainda assim, o internacional continua a ser hoje, para muitos, o lugar onde a violência é empregada em escala global e com uma intensidade sem precedentes, sem qualquer regulação significativa. Ética e política nas relações internacionais aparecem separadas pelo fosso da violência sem justificativa a não ser o interesse do estado, seja ele qual for.

* Ph. D. em Relações Internacionais pela Denver University, é professor/pesquisador do Instituto de Relações internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e professor visitante da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Este mantra realista informa o relativismo moral com o qual o uso da violência é tratado pelos autores clássicos da política internacional e por tantos “internacionalistas”, em nosso esforço cotidiano para compreender os fenômenos extraordinários e assustadores do universo da anarquia.

Os atentados terroristas contra as torres gêmeas e o Pentágono provocaram um amplo debate sobre um leque diversificado de questões da política mundial atual, que vão desde as implicações da constatação da vulnerabilidade do território norte-americano a ataques armados até as repercussões do evento sobre a configuração da ordem internacional do pós-Guerra Fria. Por outro lado, as reações à tragédia revelaram uma dualidade comum nas análises tradicionais de política internacional, que combinam a condenação ao massacre de milhares de civis inocentes, sem propósito declarado, com uma análise das motivações e do significado daquele ato baseada na lógica da “power politics”. Neste sentido, comentaristas tanto à direita como à esquerda do espectro ideológico coincidiram -em graus variados de intensidade- em seu repúdio ao terrorismo como forma de ação política, bem como em sua atribuição das causas do atentado a uma reação de grupos insatisfeitos com a política externa norte-americana para o Oriente Médio, ou, em termos mais gerais, com a hegemonia norte-americana na ordem mundial contemporânea. O impacto dos atos praticados em setembro de 2001 foi, portanto, medido a partir de suas conseqüências para a posição e imagem dos EUA no sistema internacional.

As divergências situaram-se, em contrapartida, na avaliação da resposta dos Estados Unidos e na condução da “guerra contra o terror”, em particular sobre a ação armada contra o Afeganistão. Na medida em que as providências adotadas pela administração Bush para fazer frente à nova ameaça mostraram, como se esperava, a plenitude da arrogância do poder norte-americano, o debate tendeu a polarizar-se entre posições que demonizam o terrorismo e quase todos os movimentos de resistência armada que se opõem à política dos EUA (quase sempre equiparados aos valores e instituições democráticas daquela sociedade); e aqueles que responsabilizam a superpotência pelo acirramento dos conflitos sociais e políticos no mundo e que descontam a barbaridade do terror de Bin Laden em função de seu resultado: o desnudamento da barbárie maior do “Império.”

O enquadramento do ato terrorista na categoria do “mal” denota uma lógica maniqueísta que sugere não haver explicação racional para a violência que causou tanta destruição e morte. Desloca o terreno do confronto para um plano transcendental, onde se situa a batalha entre o bem e o mal (Klusmeyer and Suhrke, 2002). Este movimento permite deixar de lado a discussão sobre o contexto político do ataque e adotar medidas retaliatórias drásticas que prescindam de uma justificativa baseada em uma racionalização política da situação. Daí o recurso incisivo à noção de guerra justa no discurso do presidente dos EUA e de seus principais assessores. É interessante notar, contudo, que um

maniqueísmo análogo pode ser encontrado em muitas das críticas veementes à política externa norte-americana que ilustram as explicações para o ataque terrorista bem como a crítica às medidas tomadas por aquele país em resposta ao atentado. Alguns comentaristas chegaram a afirmar que os acontecimentos do 11 de setembro de 2001 refletem, além das qualidades do “bom estrategista” Bin Laden, a convicção dos povos não-ocidentais de que seu futuro depende da “erosão do poder norte-americano”(Ceceña and Sader, 2002). A qualidade dos discursos é a mesma: a violência substitui a política porque a radicalidade do conflito (existencial, cultural) nos coloca diante da alternativa única de eliminação do Outro como condição da própria sobrevivência¹. A dualidade amigo/inimigo, expressa nestas visões de mundo, é, de acordo com Carl Schmitt, constitutiva da política e se manifesta nos momentos de luta pela sobrevivência - na guerra. Na política mundial deste início do século, a violência organizada por atores privados adquire proporções e estatuto de guerra e as redes globais substituem estados como fonte de ameaça (Huysmans, 1998).

Apesar das transformações na prática da guerra e nas identidades dos agentes, as perspectivas -tanto conservadoras como as críticas- que informam as análises do terror global na política mundial, continuam a afirmar uma ética estatista nos moldes Schmittianos. O argumento apresentado neste artigo afirma que a reprodução desta “ética da soberania” nos discursos contemporâneos sobre o internacional determina limites à reflexão sobre o uso da violência e sobre as possibilidades de discutir e deliberar sobre convenções internacionais que protejam a integridade de indivíduos e comunidades de sua incidência, seja sob a forma de guerra ou de ataques terroristas (Linklater, 2002)².

O ponto de partida deste trabalho é a insatisfação com a as possibilidades oferecidas pelas teorias convencionais de relações internacionais para avaliar e analisar o uso corrente da violência na política mundial, seja por atores estatais quanto não-estatais. Os limites da teoria se expressam na separação entre ética e política operada, tradicionalmente, pelo realismo, mas de fato inscrita na “problemática da anarquia” constitutiva do campo de estudos de RI. Ao subsumir considerações de ordem ética e moral à razão política (considerada como esfera autônoma) as teorias dominantes limitam a análise dos problemas cada vez mais complexos que caracterizam a realidade internacional atual à compreensão das variáveis tradicionais de interesse e poder que motivam a conduta dos estados.

Um exame não muito profundo da natureza dos conflitos internacionais nos últimos quinze anos é suficiente para afirmarmos que eles não se inserem na dinâmica inter-estatal que é objeto das teorias convencionais. Mais do que isso, a natureza desses conflitos coloca problemas teóricos cuja resposta é, necessariamente, ética. Não me refiro apenas às questões mais comumente discutidas por teorias normativas, como justiça distributiva e exclusão social, mas igualmente a questões que têm estado no topo da agenda internacional -seja das políticas externas das grandes potências seja de organizações internacionais-

desde, pelo menos, a Guerra do Golfo: intervenção humanitária, conflitos étnicos, genocídio, colapso e reconstrução de estados, padrões de legitimidade internacional; privatização da violência; terrorismo; tráfico de armas; destruição do meio-ambiente, para citar apenas os mais conhecidos (Frost, 1996). Em outras palavras, os temas centrais da agenda internacional suscitaram novos questionamentos teóricos na medida e que o seu tratamento do ponto de vista dos paradigmas tradicionais da disciplina mostrou-se insatisfatório: como explicar decisões de intervir em crises humanitárias quando interesses geopolíticos não estão presentes? Ou melhor, como tratar temas de segurança quando estes passam a ser articulados com a situação de direitos humanos numa região ou país? Como definir os meios adequados para reconstruir estados através da ajuda internacional respeitando a autonomia cultural das nações em questão? Que grupos étnicos têm status político para negociar soluções de conflitos que não respeitam fronteiras? Como agir em regiões onde o estado desapareceu, como a Somália e o Afeganistão? A realidade internacional é cada vez menos ordenada de acordo com a divisão entre o doméstico e o internacional que sustenta a separação entre decisões políticas e julgamentos éticos. Os ataques terroristas contra os EUA foram um sinal dramático do equívoco inerente nas representações tradicionais da política mundial. Na ausência de qualquer potência ou aliança militar capaz de desafiar a hegemonia da única superpotência, uma rede transnacional inspirada por uma interpretação fanatizada do Islã, e cuja liderança operava a partir do território de um estado falido, colocou em evidência a origem peculiar e inesperada dos “perigos da anarquia” nos tempos atuais. A mudança na natureza das ameaças à sobrevivência de estados, comunidades e indivíduos no contexto global atual recoloca o tema da ética com força porque sugere que o mundo construído pela regra da soberania não oferece respostas para pluralidade de modos de ser que povoam a vida social ou, em outras palavras, para a relação entre comunidade e diferença na esfera do internacional (Shapcott, 2001). As teorias de relações internacionais foram sempre essenciais para a determinar o lugar do Outro no mundo moderno, ou seja, sempre partiram de pressupostos e tiveram implicações éticas indispensáveis para a legitimidade do poder em nome do qual falavam.

Neste trabalho levanto algumas perguntas acerca das implicações do uso da violência através do terror global para a teoria das relações internacionais. Para tanto, faço um breve retrospecto dos antecedentes da discussão sobre ética internacional na disciplina, e em seguida levanto alguns dados sobre a privatização dos meios de violência na política mundial atual. A tendência á diversificação dos atores com acesso a meios de violência -não tão recente mas de maior intensidade nos últimos vinte anos- é considerada enquanto desafio para uma reflexão sobre ética internacional que, como veremos em seguida, é tradicionalmente realizada a partir da ‘moralidade dos estados’. A partir de uma crítica a esta perspectiva pretendo sugerir que as limitações do instrumental

teórico que inspira muitas das análises do ataque de 11 de setembro nos impedem de pensar parâmetros de regulação do uso da violência na política internacional a partir de uma redefinição da relação entre ética e política. Tais limites não têm, insisto, apenas implicações morais. Eles colocam obstáculos a uma crítica coerente e efetiva à ação das grandes potências, bem como enfraquecem as estratégias de atores engajados na transformação da política mundial no sentido de sua democratização.

O uso da violência na tradição da ética internacional

A noção de ética internacional é tradicionalmente marginalizada na reflexão sobre política internacional desde, ao menos, o pós-guerra quando a disciplina adquiriu estofo acadêmico e densidade teórica. Desde então, qualquer tentativa de teorização normativa das relações internacionais passou a ser criticada no quadro de referência da oposição entre idealismo e realismo, que adquiriu o estatuto de “grande debate” fundador da disciplina. Na verdade, como observa Hutchings (1999), a discussão sobre ética internacional tende a reproduzir a lógica da oposição entre idealismo e realismo, ao conceber moral e política enquanto esferas distintas do conhecimento da realidade, onde a moral aparece como um momento de avaliação de um evento ou prática previamente analisados sob o prisma da racionalidade política. Nesse sentido, a função da teoria normativa seria a de considerar em que medida o comportamento dos atores políticos se conforma com um corpo de princípios morais universais (ou não), definidos a partir de discussões no campo da filosofia.

Realistas clássicos, como Morgenthau e Kennan, tratam a relação entre moralidade e política desta forma. Reconhecem a importância e necessidade de conformar a ação política a princípios morais, ao mesmo tempo em que afirmam a trágica impossibilidade de fazê-lo no universo da política de poder. Na ausência de outra limitação efetiva à conduta predatória dos estados que não a oposição de coalizões de poder equivalente, o papel de normas e regras na política internacional é marginal e sua observância, um risco para o estadista. Este tratamento não era, é claro, uma novidade. Buscava resgatar as máximas que orientaram a conduta dos estadistas bem-sucedidos dos séculos 18 e 19 da crítica liberal dos anos do entre-guerras. No contexto da Guerra Fria estas posições se fortaleceram na medida em que qualquer discussão sobre ética parecia vã, num quadro de oposição de sistemas sociais inspirados por idéias antagônicas sobre os princípios fundamentais de ordenamento do mundo. Por outro lado, a ameaça de destruição mútua pela arma nuclear gerou um impasse nos esforços de limitar o uso da força e suas conseqüências para o sistema internacional -um aspecto central da carta da ONU- uma vez que mesmo a guerra defensiva, a única tolerada pelas normas elaboradas depois da Segunda Guerra mundial, implicaria na destruição não só dos estados envolvidos como de parte considerável da

comunidade de nações. Nesse sentido, a marginalização da reflexão sobre ética produziu também o divórcio entre política e direito internacional tão representativo da Guerra Fria, relegando este último a uma irrelevância nunca antes vista na história do moderno sistema de estados. Ainda assim, o desafio de pensar formas de distinguir entre o uso legítimo e ilegítimo da força tornou-se cada vez mais dramático depois de 1945, quando as superpotências recorreram às formas mais variadas de ‘guerra suja’, intervenções, golpes, etc. Os desastres do Vietnã e do Afeganistão, e as políticas dos EUA e da URSS em suas respectivas áreas de influência são emblemáticas deste período. Com o fim da Guerra Fria e a proliferação dos meios de violência em conflitos que envolvem grupos étnicos, grupos armados a serviço de organizações criminosas, terroristas, companhias de mercenários, guerrilhas, etc., a regulação da violência política tornou-se um ponto crítico da agenda internacional, como demonstra, por exemplo, o bem sucedido movimento para a criação do Tribunal Penal Internacional (Dillon, 1998).

A volta do tema da regulação da violência e, portanto, de uma ética do uso da força nas relações internacionais é interessante por tratar-se de uma preocupação central das diferentes tradições de pensamento sobre ética internacional, desde Tucídides, passando por Agostinho, Tomás de Aquino, Grócio, Gentili, Kant, e tantos outros filósofos e juristas que influenciaram a teoria internacional. A superação da doutrina agostiniana da guerra justa, predominante na Idade Média, foi, como é sabido, fundamental no processo de constituição do sistema europeu de estados modernos. A doutrina de Gentili, por exemplo, ao afirmar que não existe um padrão absoluto para estabelecer a justiça de uma guerra, contribuiu de forma decisiva para conferir uma igualdade de status aos beligerantes. Não se tratava mais de avaliar a justiça das motivações que levam estados à guerra, uma vez que estes, como soberanos, passariam a ser considerados fonte legítima da decisão sobre o uso da força. A questão da justiça tornou-se contingente às relações entre os próprios estados, e não determinada por critérios abstratos, estabelecidos fora dessa relação com base na religião. Isto não quer dizer que a tradição da guerra justa tenha desaparecido com as inovações do direito internacional moderno, mas antes que considerações de justiça passam a aplicar-se à condução da guerra e não a suas causas (Forsyth, 1992).

Para o argumento deste trabalho, um aspecto da teoria do direito à guerra é particularmente relevante: sua legitimidade e justiça não estão limitadas a forma de sua condução, ou seja, aos meios (*jus in bello*), mas também, e talvez, principalmente, a quem a conduz. A tradição ética internacional presente no direito internacional público, e também na concepção anárquica do sistema de estados formulada pela teoria de relações internacionais, sustenta a centralidade do estado como pessoa (de direito) e ator (político) porque, na origem, tratava-se de distinguir quem, dentre as diferentes formações políticas existentes na transição para o sistema moderno, teria o direito de declarar e, posteriormente,

conduzir uma guerra. A posição de Gentili é clara: “a genuine or authentic war was emphatically a public contest waged by a public or sovereign authority for a public cause... he is an enemy who has a state, a senate, a treasury, united and harmonious citizens, and some basis for a treaty of peace..”(Forsyth, 1992).

O corte com a tradição medieval é marcante. Na Idade Média, além da “guerra pública”, entre soberanos cristãos, consideravam-se ainda como ‘estados de guerra’ as “guerras Romanas”, conduzidas sob a autoridade da Igreja contra os infiéis; e guerras feudais que envolviam membros da nobreza em disputas pelo controle de algum domínio ou título. No sistema europeu de estados, ambas deixaram de ser consideradas “guerras” segundo os parâmetros que passaram a regular o uso legítimo da força. O estado de guerra implicava no reconhecimento da igualdade de status entre os beligerantes e da capacidade de ambos selarem um tratado de paz. As guerras contra infiéis estavam excluídas por não envolverem partes iguais (a religião deixara de ser um motivo justo para a guerra) e por serem guerras “totais” cujo objetivo era a destruição do adversário. As guerras feudais eram conflitos internos que passariam a ser tratados como jurisdição doméstica dos soberanos.

O controle do uso legítimo da violência pelo estado soberano permitiu resolver, como vimos, uma questão ética e moral que durante séculos esteve sujeita às vicissitudes da doutrina da guerra justa. O interesse do soberano passou a servir como condição suficiente para a justiça de um conflito. Uma consequência importante desta mudança conceitual foi a exclusão de atores não-estatais do direito a defender causas “justas” através do uso da força. Como o estudo já clássico de Janice Thomposon mostrou, os agentes militares privados (piratas, mercenários, companhias comerciais, etc.) passaram a servir, cada vez mais, aos estados e foram, finalmente, colocados na ilegalidade no século 19. Da mesma forma, o espaço para a ação política de atores não-estatais foi progressivamente reduzido na medida em que estado moderno passou a controlar a regulação das esferas social, econômica e cultural das sociedades complexas. O declínio dos movimentos internacionalistas, tanto de inspiração liberal como socialista, ao longo do século 19 e seu desaparecimento no século 20, reflete o triunfo do estado como ator dominante e, depois da Segunda Guerra Mundial, universal da política mundial.

A privatização dos meios de violência

O fim da Guerra Fria parece ter revelado que o processo de universalização do modelo do estado-nação talvez tenha sido sobrestimado em sua robustez. Vários estados pós-coloniais e pós-socialistas entraram em crises profundas de governabilidade; instabilidade política crônica; desorganização da economia; anomia social; fragmentação ou colapso.

Ao contrário do velho refrão de Waltz, a taxa de mortalidade dos estados já não podia ser considerada baixa. Não cabe analisar aqui os diversos fatores

envolvidos nos processos de crise ou falência de estados que se multiplicaram nos últimos quinze anos. O que nos interessa é chamar a atenção para o fato de que em grande parte dos países em que o estado perde a capacidade de governar ou simplesmente desaparece, verifica-se a ação vigorosa de grupos armados irregulares, com acesso a recursos e armas obtidas normalmente através do tráfico internacional, e que passam a controlar regiões ou localidades sem oposição que qualquer autoridade pública. O caso da Somália é emblemático de como a falência do estado dá lugar ao controle do território por milícias ligadas a clãs rivais³. Mary Kaldor (1999), em seu livro sobre a política e a economia das “novas guerras”, atribui suas causas a uma crescente “dissonância cultural” entre os que participam de redes transnacionais e aqueles excluídos dos processos globais e presos à uma dimensão local cada vez mais definida pelo poder daqueles que têm acesso aos recursos para operar naquelas redes (p.70). Seria uma simplificação dizer que as novas guerras constituem uma reação particularista à globalização. Como a análise de conflitos como o que assolou a Bosnia demonstra, o genocídio e a limpeza étnica foram perpetrados por grupos articulados, através de redes e canais de comunicação transnacionais, ao governo iugoslavo, a comunidades sérvias vivendo em diversos países da Europa, a organizações criminosas russas, ao sistema financeiro internacional, etc. Eram as vítimas das atrocidades que estavam isoladas e procuravam, a qualquer custo, comunicar-se com a ‘comunidade internacional’ na tentativa de obter ajuda. No bojo dos atentados contra os EUA vários comentaristas salientaram, corretamente, que o fenômeno fundamentalista é eminentemente transnacional e independente de um estado nacional em particular. O que ocorre, portanto, é um rompimento das “divisões socio-econômicas que definiram os padrões políticos do período moderno”, fazendo com que conflitos que assumem formas tradicionais e se justificam em termos de valores enraizados no passado, sejam, de fato, fenômenos estritamente contemporâneos que não podem ser compreendidos fora do quadro de referência da globalização (Kaldor, 1999).

As novas guerras estão longe da noção de guerras públicas de Gentili, e escapam, portanto, à regulação normativa pelos princípios do direito internacional ou da ética internacional clássica. Por isso, levantam questões difíceis para as teorias internacionais que tentam analisar sua natureza e informar políticas de resolução de conflitos e de ‘peacemaking’. Como manter a paz e a segurança internacionais com os instrumentos do sistema de estados quando a maior parte da violência é causada por atores que não se submetem a autoridade do estado? Este é certamente um dos dilemas centrais da ONU desde o fim da Guerra Fria, bem como um problema prático de primeira ordem na ação das missões de paz em todo o globo uma vez que a organização está fundada no pressuposto da universalização do sistema de estados e sua missão é preservá-lo contra “ameaças à paz e segurança internacionais” e reproduzi-lo através da defesa da regra da soberania. A Carta representa o ponto máximo das restrições da sociedade

internacional à prática da guerra, que só é permitida por razões defensivas. Mas a guerra é considerada, ainda, como o confronto armado entre estados. As novas guerras, por outro lado, “se caracterizam por uma multiplicidade de tipos de unidades de combate, tanto públicas como privadas, estatais e não estatais[...]: exércitos regulares ou seus remanescentes; grupos paramilitares; unidades de auto-defesa; mercenários estrangeiros; e, grupos estrangeiros regulares sob auspício internacional” (Kaldor, 1999). A esta lista podemos acrescentar outros protagonistas importantes que, se não atuam diretamente nas guerras de identidade, participam de forma mais ou menos determinante de sua dinâmica, bem como de outros conflitos de baixa intensidade: grupos terroristas, contrabandistas de armas, traficantes de drogas, agentes financeiros, organizações criminosas de diversos tipos. Como o envolvimento destes diferentes atores se dá de uma forma pouco transparente e muitas vezes sobreposta, é evidente que torna-se difícil distinguir entre a violência organizada com fins políticos que define a guerra, e a violência de bandos criminosos ‘comuns’. De fato, predomina, nas guerras de identidade, o emprego de métodos brutais contra combatentes e não combatentes e multiplicam-se os crimes de guerra e contra a humanidade. Duas conseqüências importantes para o argumento deste trabalho derivam desta fusão da violência política com a criminosa: primeiro, os esforços internacionais de imposição da paz e reconstrução de estados tendem a sancionar os ganhos políticos obtidos através de atos violentos criminosos, reproduzindo assim a área cinzenta que envolve os tipos de violência empregados no conflito; segundo, acentua-se a tendência -em particular após o 11 de setembro- a criminalizar toda forma de violência política sob o rótulo do terror. A confusão permanece e os parâmetros éticos e jurídicos formulados para lidar com situações cada vez mais complexas ficam sujeitas às vicissitudes e circunstâncias das estratégias de combate e aos conceitos de segurança das grandes potências.

Moralidade do estado e o ethos da sobrevivência

A teoria de Relações Internacionais, em suas versões convencionais, têm pouco a oferecer para a reflexão sobre os problemas referidos anteriormente. Ao tratar separadamente ação política e avaliação ética, oferece respostas ambíguas ou moralmente indigentes que não fornecem bases para decidir, por exemplo, intervir numa crise humanitária ou não: trata-se de um problema de segurança ou de uma defesa de princípios universais (direitos humanos)? Como a resposta a esta pergunta define os meios e o escopo de operações de paz, não é surpresa assistir à inadequação e ineficácia das ações internacionais na Somália, Kosovo, Ruanda, e tantos outros lugares que protagonizam as contradições dos tempos atuais.

A confortável dualidade entre moralidade e poder foi subvertida pela indefinição das linhas que separam o público e o privado, o doméstico e o internacional, o político e o criminoso, que, como vimos, caracteriza tantos

conflitos nas relações internacionais do pós-Guerra Fria. Neste contexto, voltaram a fazer parte da discussão atual, por exemplo, os conceitos de guerra justa e de intervenção humanitária e, conseqüentemente, o debate teórico passa a ter que considerar suas implicações normativas (Rengger, 2002). Tradicionalmente tais questões foram tratadas sob a perspectiva da “moralidade dos estados”, ou seja, da consideração dos estados como fonte de legitimidade e de autoridade ético-moral por excelência (Hutchings, 1999). O estatuto privilegiado do estado deriva, é claro, da regra da soberania que, na narrativa Hobbesiana, resulta do contrato social. A sobrevivência do estado torna-se, assim, o principal objetivo da diplomacia e adquire um valor moral supremo na medida em que sua defesa é indispensável para a vida da comunidade política. A doutrina da moralidade do estado permite justificar a mobilização de todos os recursos, inclusive o uso da força, para sua defesa, por razões moralmente justas, e superar as dificuldades do argumento realista crasso da defesa do interesse do estado enquanto imperativo da ordem (Walzer, 1977). Por outro lado, o regime da soberania circunscreve a vida política às fronteiras do estado territorial, excluindo a possibilidade de existência de subjetividade fora da comunidade nacional. É com base neste fundamento epistemológico que o estado adquire a condição de sujeito central das relações internacionais e que a ética internacional passa a ter como referência necessária para a reflexão sobre questões normativas a posição do estado na sociedade internacional (Walker, 1995). Tornam-se evidente, então, as razões pelas quais o estado passou a ser o único agente com o direito de empregar a violência organizada para defender seus interesses. Tal monopólio visa dar condições aos estados de garantirem sua sobrevivência, bem como regular o uso da força de modo a assegurar a continuidade da própria sociedade internacional -dois objetivos centrais da ordem internacional, segundo Bull (Bull, 1982). Em outras palavras, a exclusão de agentes privados do privilégio de usar a força armada para defender seus interesses está articulada a uma dimensão constitutiva do sistema de estados, quer seja, a delimitação do espaço político a partir do princípio da soberania.

A principal limitação da perspectiva da moralidade do estado está em sua suposição de que ele é capaz de realizar a síntese do universal com o particular, ou seja, em reconciliar a separação e a diferença de indivíduos e comunidades através de sua participação numa sociedade internacional plural, constituída por estados fundados num contrato social que põe fim ao conflito crônico do estado de natureza. Bull se posiciona claramente ao afirmar que a sociedade anárquica não é capaz de realizar os ideais de justiça de uma comunidade maior de seres humanos, ao mesmo tempo em que afirma que tal sociedade representa o estágio mais avançado do desenvolvimento da espécie humana e que, portanto, deve ser preservada acima de qualquer outro objetivo ideal (utópico).

Contudo, como argumentamos desde o início, uma das questões centrais colocadas pelos processos em curso na política mundial é a disjunção entre

identidades individuais e coletivas e as instituições políticas modernas, em particular o estado-nação. A tensão entre o particular e o universal não é resolvida no e pelo estado, mas antes acentuada por ele, produzindo conflitos e dinâmicas de fragmentação, colapso e formas perversas de violência. Uma vez que o estado e seu estatuto ético-moral são colocados em questão apresenta-se, concomitantemente, um questionamento profundo da promessa de paz e segurança, para não falar de justiça, da sociedade internacional. As estratégias de reordenamento do sistema internacional têm se pautado pelo esforço, às vezes concertado, outras não, de combater a fragmentação através de intervenções e operações de reconstrução de estados falidos. A complexidade do contexto faz com que as motivações dessas operações se articulem em termos objetivos de segurança regional ou coletiva, combinados com razões morais. A vinculação do comportamento dos estados ao interesse nacional é cada vez mais indireta e difusa. As limitações de teorias internacionais fundadas numa “ética da sobrevivência” do estado tornam-se, hoje, mais claras.

Fora do quadro de referência da `moralidade do estado` correntes críticas na teoria de relações internacionais buscaram pensar o nexo entre reflexão ética e política a partir dos debates entre diversas posições cosmopolitas e comunitaristas na teoria política (Shapcott, 2001). A contribuição teórica destas perspectivas normativas é fundamental para a compreensão dos dilemas políticos e morais colocados pela fratura entre o universal e o particular expressa na crise do estado moderno. Para a política internacional, pensar suas transformações e conflitos e termos da relação entre indivíduos, comunidades particulares de toda natureza, estados, organizações internacionais e a sociedade internacional como um todo requer, justamente, um quadro de referência que ultrapasse o *ethos* estatal. Da mesma forma, a regulação do emprego da violência organizada, capacidade hoje difusa entre os muitos atores da política mundial, deve ser discutida a partir da constatação empírica e da crítica teórica à noção de que o estado -sua existência/sobrevivência- seja portador de um estatuto ético incontestável enquanto expressão da vida política de toda comunidade. O monopólio da violência organizada nas mãos do estado se funda no ‘ethos da sobrevivência’ gerado pela ontologia perigosa do mundo anárquico, um mundo onde só existem amigos ou inimigos. É a ameaça sempre iminente ao estado que justifica a violência: “The existential threat of the enemy makes the political devoid of all other concerns: the political does not need to *justify* its existence by reference to other concerns. It is justified by the mere existence of an existential threat [...] It is the collectivity’s continued survival that justifies, ‘by mere existence’, the possibility of physical killing [...] it must be noted that survival *is not merely existential but ethical*” (Odysseos, 2002).

O ‘ethos da sobrevivência’ confere, portanto, ao estado o poder e controle sobre a maneira como nos relacionamos com ‘os outros lá fora’(estados ou não). Nesse sentido, a violência do estado contra *qualquer* inimigo encontra

justificativa perene no imperativo da sobrevivência, mas contra o estado apenas outro estado pode, legitimamente, empregar a força, considerando as limitações colocadas pelas normas que regulam a atividade da guerra. Ora, o dilema (ético) que vivenciamos hoje resulta da continuação do predomínio de leituras da política mundial referidas na ontologia do perigo característica da lógica anárquica, num contexto em que o estado, sujeito central desta visão de mundo, não mais detém o estatuto ético ou empírico que lhe conferiu o direito exclusivo de lutar por sua sobrevivência (e por seus interesses) empregando todos os recursos necessários. Daí a criminalização de todas as outras formas de violência social e política -inclusive do terrorismo- e a impossibilidade conceitual de atribuir atos terroristas a estados, mesmo que tais atos possam ser assim definidos em seus próprios termos (como, por exemplo, nos casos de emprego deliberado de violência em larga escala contra civis)⁴. Da mesma forma, a prevalência do ethos da sobrevivência nas leituras sobre relação entre política e violência no sistema internacional inviabiliza a afirmação de uma ética que transcenda a dicotomia amigo/inimigo e, conseqüentemente, a possibilidade de uma crítica não pragmática do uso da violência. Somente nestes termos podemos postular uma condenação categórica ao terrorismo sem renunciar à crítica da ordem internacional existente.

Os atentados de setembro de 2001 representam a mais significativa expressão de emprego da violência contra um estado soberano por um agente não-estatal na história do sistema internacional moderno. Esta constatação, por si mesma, deveria convidar ao debate sobre o estatuto do estado soberano na política mundial hoje, bem como dos fundamentos éticos constitutivos do sistema internacional. Lamentavelmente, boa parte da discussão se concentrou na resposta norte-americana e suas conseqüências, circunscrevendo-a aos parâmetros convencionais da lógica da anarquia (Buzan, 2001). As condenações ao ato terrorista em si reproduziram, freqüentemente, a dualidade entre avaliação ética e análise política e caíram, inevitável e rapidamente, na irrelevância. Este trabalho pretendeu levantar algumas questões de maneira a contribuir para uma reflexão sobre os fundamentos éticos da economia da violência no mundo atual que, creio, é muito importante para o esforço mais amplo de reformulação da teoria de relações internacionais.

Bibliografia

- Booth, K.; Dunne, T.; et al (2000) “How Might We Live? Global Ethics in a New Century”, in *Review of International Studies* (Cambridge) Vol. 26, Special Issue.
- Bull, Hedley 1982 (1977) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan).
- Buzan, Barry 2001 The Implications of September 11 for the Study of International Relations: Conference on the research agenda in international politics in the aftermath of September 11th, Stockholm.
- Ceceña, Ana Esther et Sader, Emir 2002 “Hegemonías y emancipaciones: Desafíos al pensamiento libertario”, in Ceceña, Ana Esther et Sader, Emir *La Guerra Infinita: Hegemonía y Terror Mundial* (Buenos Aires: CLACSO).
- Chomsky, Noam 2002 *11 de Setembro* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Dillon, Michael 1998 Criminalising Social and Political Violence Internationally, in *Millennium: Journal of International Studies* (San Diego) Vol. 27, Nº 3.
- Forsyth, Murray 1992 “The Tradition of International Law”, in Nardin, T. et Mapel, D. R. *Traditions of International Ethics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Frost, Mervyn (1996) *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hutchings, Kimberly (1999) *International Political Theory: Rethinking Ethics in a Global Era* (London: Sage Publications).
- Huysmans, Jef 1998 “The Question of the Limit: Desecuritization and the Aesthetics of Horror in Political Realism”, in *Millennium: Journal of International Studies* (San Diego) Vol. 27, Nº 3.
- Kaldor, Mary (1999) *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Stanford: Stanford University Press).
- Klusmeyer, Douglas, et Suhrke, Astri 2002 “Comprehending “Evil”: Challenges for Law and Policy”, in *Ethics and International Affairs* (New York) Vol. 16 Nº 1.
- Linklater, Andrew 2002 “The problem of harm in world politics: implications for the sociology of states-systems”, in *International Affairs* (London) Vol. 78 Nº 2.
- Odysseos, Louiza 2002 “Dangerous ontologies: the ethos of survival and ethical theorizing in International Relations”, in *Review of International Studies* (Cambridge) Vol. 28 Nº 2.
- Rengger, Nicholas 2002 “On the just war tradition in the twenty-first century”, in *International Affairs* (London) Vol. 78, Nº 2.

Shapcott, Richard (2001) *Justice, Community, and Dialogue in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press).

Tucídides 1986 *História da Guerra do Peloponeso* (Brasília: Editora Universidade de Brasília).

Walker, R.B.J (1995) “International Relations and the Concept of the Political”, in Smith, Steve and Booth, Ken *International Relations Theory Today* (University Park: Pennsylvania State University Press).

Walzer, Michael (1977) *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (New York: Basic Books).

Zartman, I.W (1995) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder, Lynne Rienner).

Notas

1 Chomsky, por outro lado, se dissocia daqueles que interpretam um atentado como uma reação contra a globalização, o imperialismo ou a civilização ocidental, considerando tais críticas como superficiais e irrelevantes. Ver Chomsky (2002).

2 “Over the decades, central debates in the field have focused on whether harm in the shape of violence and coercion is an inescapable feature of state-systems, whether it would be eradicated if humanity could only agree on some basic moral principles, or whether all we can hope is that separate states will use diplomacy, international law and institutes to reduce the suffering they cause each other” (p. 320).

3 Para uma discussão da crise do estado na África, ver Zartman (1995).

4 Ver Chomsky (2002).

PARTE II

**LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE
AMÉRICA LATINA A FUEGO CRUZADO:
ENTRE LA HEGEMONÍA HEMISFÉRICA REFORZADA
Y EL REGIONALISMO EN CRISIS**

Área de Livre Comércio das Américas: o labirinto latino-americano

Sonia de Camargo*

*“Somos todos irmãos
não porque dividamos
o mesmo teto e a mesma mesa:
divisamos a mesma espada
sobre nossa cabeça”*

Trecho de um poema
de Ferreira Gullar:
“Nós Latino-Americanos”

Introdução

A primeira versão deste artigo foi escrita em agosto de 2001¹. Foi, portanto, redigida antes dos ataques terroristas a Nova Iorque e Washington (11 de setembro de 2001), acontecimentos que endureceram as regras da política doméstica norte-americana e conduziram a uma redefinição e militarização de sua política externa e a uma modificação do cenário geo-político regional e global. E bem antes de que a gravidade da crise política, econômica e social na Argentina, deflagrada alguns meses depois e com possível irradiação sobre as nações vizinhas, e a crescente instabilidade política em vários países latino-americanos, especialmente na região andina, pusesse em questão a funcionalidade e viabilidade dos processos de integração sub-regionais, alterando-se com isso as condições e o jogo de poder que cercam as negociações para a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), prevista para dezembro de 2005.

Na realidade, a ação terrorista contra os Estados Unidos, ao mesmo tempo que mostrava ao mundo a vulnerabilidade de seus órgãos de defesa e de inteligência, gerou um deslocamento das questões econômicas, preponderantes desde o fim da Guerra Fria, para as estratégico-militares, que retomaram o lugar central que tiveram na agenda da política externa norte-americana durante os anos de confronto bipolar com a União Soviética. A resposta norte-americana ao ataque

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), é professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

veio na forma de uma ação rápida de destruição maciça contra um alvo não rigorosamente demarcado, o terrorismo, e cujo foco, inicialmente concentrado em solo afegão e personalizado na figura de Bin Laden, líder do grupo Al Qaeda, passou a incorporar, não apenas o próprio regime dos talibãs, como o dos demais Estados que pudessem abrigar e/ou apoiar grupos vistos como terroristas. Como decorrência, a Ásia Central e o Oriente Médio, regiões onde ações e grupos terroristas se entrelaçam com interesses geopolíticos, não apenas de alguns países da região, mas do próprio Estados–Unidos, sofreram uma escalada de violência cujo limites são difíceis de precisar.

Dessa maneira, a estratégia do governo norte-americano de legitimação de qualquer ação -armada ou não e não necessariamente legal- que se propusesse a suprimir o que foi definido como terrorismo, fortaleceu a tendência dos Estados Unidos ao unilateralismo e seu afastamento do multilateralismo como forma de relacionamento entre Estados e como instrumento de administração e solução de conflitos. Como decorrência, a presença das organizações multilaterais nos acontecimentos que se seguiram ao 11 de setembro foi apenas marginal, mostrando ao mundo, de forma clara, que a *Pax Americana*, nesta primeira década do pós-Guerra Fria, se constituiu como o centro de um novo Império. Com isso o que se quer dizer é que, especialmente com a eleição do atual presidente George W. Bush, o discurso do convencimento, isto é, da hegemonia, por meio do qual foi possível tornar o Consenso de Washington uma verdade universal, se transformou no discurso do poder (Tavares, 2000).

No que se refere especificamente à América Latina, os focos de instabilidade já existentes tomaram uma outra dimensão pós 11 de setembro, na medida em que passaram a atrair de mais perto os olhares dos Estados Unidos, atentos, mais do que nunca, a qualquer forma de perturbação da ordem liberal hegemônica na região. Dentre eles, volto a citar a Argentina, onde a deterioração de seu sistema político e de seu modelo econômico está gerando uma sociedade em crescente processo de anomia e pauperização e a região dos Andes, especialmente a Colômbia, onde a presença da guerrilha combinada com a do narcotráfico penalizam sua população, deslegitimam suas autoridades governamentais e tornam suas fronteiras crescentemente vulneráveis a intervenções externas.

Como decorrência, tanto a Comunidade Andina quanto o MERCOSUL estão em crise, tornando extremamente difícil a realização de um acordo efetivo de cooperação entre esses dois esquemas de integração e, logicamente, ainda mais difícil a constituição de um mercado comum na América do Sul. Nesse contexto, as possibilidades de crescimento econômico e de desenvolvimento social no continente se tornaram mais longínquas, ameaçando a própria continuidade democrática em alguns de seus países, e diminuindo seus recursos de poder necessários para negociar acordos internacionais.

Estamos, portanto, diante de um novo cenário mundial e regional marcados por ameaças difusas para as quais a antiga arquitetura construída para um determinado tipo de confronto não possui os instrumentos adequados para administrá-las (Ostry,1992). As forças atuais de desagregação e de ameaça coletiva, imaginadas ou construídas ideologicamente ou efetivamente existentes, são de outra natureza e incluem migrações ilegais, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, terrorismo, todas percebidas como geradas pelos países periféricos e, como tal, combatidas pelos países centrais, especificamente pelos Estados Unidos que, utilizando os mais variados meios, dentre os quais a força indiscriminada das armas, se propõem a erradicá-las.

Contudo, a essas forças se somam outras que também representam ameaças crescentes para a sociedade humana mas que não são vistas com o mesmo rigor do que as anteriores pelos países desenvolvidos. Constituem, essencialmente, problemas relacionados com o meio ambiente e com um novo conjunto de questões econômico-sociais, como pobreza, marginalidade, desemprego, eliminação ou flexibilização de direitos sociais que, ao operarem nos planos nacional, regional e internacional incluem, em termos de responsabilidade, as potências centrais, antes excluídas.

Como decorrência, a implantação de uma Área de Livre Comércio das Américas, marcada para início de 2006 -ainda que o projeto tenha permanecido como um tema central na agenda diplomática dos países latino-americanos e que continue a mobilizar seus governos e sua opinião pública- parece haver perdido força de atração sobre seus eventuais parceiros do continente. Estes, envolvidos com outras prioridades internas e externas que modificam sua percepção sobre a pertinência, ou pelo menos a urgência dessa iniciativa, assim como sobre seus conteúdos e termos da negociação, apostam em seu adiamento.

Por todas essas razões pareceu-me que o tema ALCA/América Latina merecia ser retomado, incorporando em sua análise o presente cenário mundial e regional e as políticas dele derivadas. A importância desse debate está no fato de que, sendo um projeto em que poder e dinheiro se concentram em uma única grande potência ao mesmo tempo continental e mundial, o que lhe permite definir os parâmetros e os passos de uma associação necessariamente entre desiguais, vai exigir de seus eventuais sócios clareza de objetivos e firmeza nas negociações.

O cenário hemisférico

Adotando uma perspectiva cronológica, começo por situar minha análise nos primeiros anos da década de 90, momento em que o otimismo coloria a região, apoiado na redemocratização dos sistemas políticos do continente e na adoção de políticas econômicas de caráter neoliberal. Esses dois processos, que prometiam a consolidação de práticas políticas democráticas, um maior respeito pelos direitos humanos e civis de sua população e um aumento do crescimento de seus

países preservando, ao mesmo tempo, a estabilidade da moeda, contribuíram para que se estabelecesse um relativo consenso em redor de um pensamento único, inspirado nos valores que os Estados Unidos exportavam.

Nesse contexto, a proposta do governo norte-americano de lançar a Iniciativa das Américas, em julho de 1991, foi vista como a possibilidade, a médio e longo prazos, de garantir um acesso mais livre ao mercado norte-americano e a entrada, no continente, de um maior volume de capitais produtivos, especialmente no caso dos países de menor desenvolvimento relativo, o que rendia aos Estados Unidos um voto de confiança (Hakin, 2001).

Tendo como base de apoio um terreno favorável e aproveitando uma conjuntura em que o fim da Guerra Fria fizera com que as questões econômicas adquirissem o mesmo ou um maior grau de importância do que as de segurança, o governo norte-americano expôs, por primeira vez, a possibilidade de um acordo de cooperação econômico-comercial entre países do primeiro e do terceiro mundos. Por meio dessa proposta, os Estados Unidos pretendiam preencher um vazio em sua relações com os países latino-americanos e estabelecer um diálogo mais construtivo com a região, relacionamento que havia sido perturbado, nos anos oitenta, por temas conflitivos como o da dívida externa, o da crise política da América Central e a do tráfico de drogas (Hakin, 1992).

Alguns desses temas já haviam sido negociados pelo próprio Presidente George Bush pai no início de seu mandato, como o da dívida externa, cujo Plano Brady representou algum alívio para os países devedores, especialmente no âmbito dos acordos com o México e a Costa Rica. Da mesma maneira, a solução parcial de outras questões, como a da América Central, já havia sido obtida, tendo os Estados Unidos alcançado alguns dos seus principais objetivos, como a expulsão do poder do Gral. Noriega, no Panamá, a derrota do governo Sandinista, na Nicarágua, e a perspectiva de um acordo negociado em El Salvador (Garcia, 1998).

Esses resultados e o fato de que o componente comercial do projeto abria a perspectiva de que as economias latino-americanas pudessem aceder ao crescente mercado norte-americano -passando, previamente, pela formação de áreas de livre-comércio sub-regionais compatíveis com os esquemas multilaterais- contribuíram para que a Iniciativa das Américas, sobretudo em uma conjuntura em que os resultados da Rodada Uruguai pareciam incertos, tivesse uma boa receptividade por parte dos países da América Latina (Fritsch, 1992). Na realidade, a Iniciativa das Américas tinha um caráter mais político do que econômico, uma vez que não se tratava de reorientar a política comercial norte-americana, nem de propor a transferência de recursos substanciais para a região, mas de recuperar o diálogo político com a América Latina que, depois de 1961, quando havia sido lançada a Aliança para o Progresso, fora perdendo força.

Várias considerações vão impulsionar a Casa Branca a tentar reverter esse processo de desgaste e a formular uma nova política interamericana. Dentre elas a visão de que uma América Latina em permanente recessão, não só prejudicava a importação de produtos norte-americanos mas, sobretudo, poderia ter um impacto negativo sobre seus processos de democratização e sobre o combate ao tráfico de drogas na região.

Paralelamente, a Iniciativa das Américas era vista por Washington como um meio de reforçar a tendência crescente na direção da liberalização da economia e da abertura dos mercados, levando a que o governo norte-americano fortalecesse a posição dos líderes regionais comprometidos com esse tipo de política e incentivasse os indecisos. Dessa maneira, por meio de uma estrutura de incentivos que reforçavam os esforços próprios da região, o projeto embutia a idéia de uma possível integração econômica com os Estados Unidos, a partir do momento em que os países latino-americanos tivessem reorganizado suas economias e retomassem seu crescimento sustentado (Hakin, 1992).

Justamente alguns meses antes do lançamento da Iniciativa das Américas, quatro países sul-americanos, Argentina, Brasil Paraguai e Uruguai, incorporando a lógica dominante a partir da qual a liberalização da economia e a abertura dos mercados abria o caminho para uma inserção mais competitiva na economia global, decidiram adotar o caminho de uma “integração aberta”. Esses países avaliaram que a integração de suas economias e a abertura intra-regional de seus fronteiras comerciais ampliariam a escala de suas atividades produtivas preparando-os para melhor competir no plano mundial Paralelamente, no plano político, estimaram que a criação de um mercado comum como objetivo final -o que implicava a realização de quatro liberdades, isto é, o livre trânsito de capitais, de serviços, de bens e de indivíduos- constituiria uma forma mais efetiva de regulação das relações entre os Estados e das transações entre pessoas, grupos, agências que passariam a transitar, livremente, no espaço integrado, garantindo com isso uma maior governabilidade na esfera regional (Camargo, 1998).

A partir dessa perspectiva é assinado, em março de 1991, o Tratado de Assunção que estabelece o Mercado Comum do Sul entre os quatro países acima mencionados, acordo que, sobrepondo-se a instrumentos bilaterais anteriores de caráter preponderantemente desenvolvimentista estabelecidos entre Argentina e Brasil, adota, de acordo com a lógica e com as regras inerentes aos “esquemas de nova geração”, um paradigma e uma metodologia essencialmente comercialistas (Camargo, 1997). Para os Estados Unidos, o esquema foi visto como benéfico para seus próprios interesses, uma vez que poderia significar uma forma eficaz de aprendizado que permitiria aos países que participavam do acordo reorganizar-se economicamente e retomar seu crescimento sustentado, condições prévias para a futura integração hemisférica que o país ambicionava.

Prosseguindo em seu caminho, os Estados Unidos propõem, aproximadamente três anos mais tarde, o estabelecimento de uma Área de Livre

Comércio da América do Norte (NAFTA), havendo já incorporado o Canadá em 1989. Esse acordo, implantado em janeiro de 1994, já sob a administração do presidente Bill Clinton, significou, para os Estados Unidos, um avanço efetivo em sua política de integração das Américas.

Visando esse mesmo objetivo, ou seja, a busca de reativação de uma política interamericana, o Presidente Bill Clinton convoca a I Cúpula das Américas reunindo os 34 Chefes de Estado e de Governo das três Américas, com exceção de Cuba. O encontro se realizou em Miami, em dezembro de 1994, onde se discutiu, por primeira vez, concretamente, a proposta de iniciar as negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio Hemisférica, dando assim a largada para uma sucessão de Conferências Internacionais e de Grupos de Trabalho voltados para esse objetivo. A essa primeira Cúpula seguiu-se a de Santiago do Chile, em abril de 1998, na qual questões referentes à preservação e fortalecimento da democracia, do livre comércio e do desenvolvimento sustentado formavam o eixo ideológico e programático em torno do qual giravam os diferentes acordos de integração regional, dentre os quais a ALCA constituía a jóia da coroa.

Este elenco de temas -agenda sobre a qual o bloco MERCOSUL teve uma influência substancial- gerou, na esfera política, compromissos de todos os países presentes na reunião com a modernização do estado e o combate à corrupção e ao terrorismo e, na esfera econômica, com o estabelecimento de um setor privado dinâmico, a realização de um comércio sem barreiras e a consolidação de um fluxo constante de investimentos produtivos. No que se refere à questão democrática, esta foi a condição prévia para que os países pudessem participar em qualquer acordo de cooperação no âmbito das Américas. Dentro desse espírito, foi lançada a proposta de incorporação de uma Cláusula Democrática, nos mesmos termos em que já existia no MERCOSUL, na Organização dos Estados Americanos e na União Européia.

Entretanto, a idéia de democracia não parecia ter assento nas negociações da ALCA uma vez que, de acordo com todas as críticas que foram levantadas nessa ocasião, elas se davam entre quatro paredes, prática que acentuava a atitude de desconfiança por parte de setores da sociedade civil que, reunidos em encontros e foros paralelos, não conseguiam passar da porta de entrada. Essa discussão sobre a participação da sociedade civil nas negociações da ALCA -trazida para várias reuniões consecutivas de Ministros do Comércio do Hemisfério- teve como fruto imediato a criação, em 1998, de um Comitê de Representantes Governamentais destinado a formular um documento final sobre a questão. Os resultados, porém não foram favoráveis a essa reivindicação na medida em que, ao mesmo tempo que se afirmava a adesão ao princípio da transparência no processo negociador como forma de ampliar a compreensão da sociedade civil e da opinião pública em geral, se assinalou que as negociações da ALCA, sendo um processo de governo a governo, não se deveria conceder um lugar à mesa para

grupos empresariais, trabalhistas, ambientalistas, de direitos humanos, consumidores, etc, nem tampouco a posição de observador a esses grupos (Relatório do Comité de Representantes Governamentais, 30 de abril de 2001).

Uma III Cúpula é realizada em Quebec, em abril de 2001, na qual o presidente George W. Bush faz sua estréia em conferências internacionais. Nessa ocasião se incorporam as resoluções apresentadas nas duas Cúpulas anteriores, resoluções que tomam a forma de uma Declaração de Princípios e de um Plano de Ação e onde, mais uma vez, se prioriza a manutenção do estado de direito e o fortalecimento da democracia representativa. No que se refere, especificamente, ao projeto ALCA -definido com um espaço comercialmente aberto, livre de subsídios e práticas desleais e associado a um fluxo crescente de investimentos produtivos e a uma melhor integração econômica- um primeiro esboço do tratado foi apresentado, ao mesmo tempo em que se reafirmava o compromisso de concluir suas negociações até janeiro de 2005 e de realizar sua implantação em dezembro desse mesmo ano.

Contudo, apesar do otimismo e da retórica do presidente George W. Bush, um instrumento essencial lhe faltava para poder dar, concretamente, o ponta pé inicial para o estabelecimento das negociações da Alca: a aprovação do Congresso para que o Executivo negociasse, em toda liberdade, novos acordos comerciais, competência que fora interrompida em 1993. A importância desse instrumento, recentemente chamado de “autoridade de promoção comercial” (Trade Promotion Authority, TPA), residia, sobretudo, no fato de ser o símbolo político do compromisso norte-americano com o comércio livre. Sem ele, alguns parceiros comerciais se mostraram relutantes em negociar com os Estados Unidos, ainda que essa atitude fosse apenas um pretexto para fortalecer a posição própria de cada um.

Somando-se a essa questão, outras perturbaram a realização da Cúpula de Quebec, entre elas a perspectiva de que manifestações anti-globalização e anti-ALCA enchessem a cidade de ativistas radicais. Para impedi-las as autoridades canadenses jogaram nas ruas mais de seis mil policiais enquanto, ao mesmo tempo, um muro de três metros de altura e quatro quilômetros de extensão isolava os trinta e quatro chefes de Estado presentes na reunião.

A perspectiva de protestos nas ruas correspondia a um dado real, isto é, à experiência que se tinha sobre o que acontecera por ocasião da II Cúpula das Américas realizada anteriormente em Santiago de Chile. Alguns dias antes de sua abertura, já a cidade estava coberta de representantes de movimentos sociais do continente, de seus partidos políticos, de organizações não governamentais, sindicalistas e ativistas de diferentes matizes reunidos em torno da I Cúpula dos Povos da América destinada a discutir e a propor caminhos alternativos para o desenvolvimento da América Latina. A realização desse evento, coordenado pela Aliança Social Continental, se deu sob forma de uma pluralidade de foros temáticos simultâneos, de diferente natureza que, além de debaterem questões

específicas ligada às atividades de cada grupo, se uniram para apresentar objetivos comuns e formas de participação visando permitir que a sociedade civil, por meio de suas diferentes organizações, pudessem influir no processo de negociação e de tomada de decisões no âmbito da Alca.

Na realidade, os diferentes grupos que representavam a sociedade civil latino-americana reunidos na I Cúpula dos Povos reivindicavam, além de questões de conteúdo como a inclusão de uma cláusula social nos acordos sobre comércio e investimento proposta pelas organizações sindicais presentes- questões processuais, como uma maior transparência nas decisões e uma maior participação nas negociações, tanto nas que se davam no âmbito das próprias Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo como nas reuniões da Alca. Dessa maneira, o repúdio ao projeto de integração hemisférica se dava em duas frentes: uma se concentrava na própria natureza do acordo que, na forma em que estava sendo apresentado nada mais era do que um espaço de negócios e uma estratégia básica para submeter a América Latina a um acordo global que permitisse a entrada de empresas transnacionais nos setores dos serviços, telecomunicações, saúde, previdência social, compras governamentais propriedade, intelectual e investimentos em geral.

Nesse contexto, foi denunciada, particularmente, a aceitação do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), acordo que a maioria dos países da Organização Mundial do Comércio rejeitara há alguns anos atrás por considerá-lo um ultraje e um desrespeito à soberania das nações. Uma segunda frente apontava para a falta de transparência nas negociações, que se realizavam secretamente no âmbito do Forum Empresarial das Américas, com a presença dos 34 chefes de Estado e de governo e de empresários, situação em desacordo com afirmações anteriores, como já foi assinalado. Como alternativa, propunham, “novos caminhos de integração continental baseados na democracia, igualdade, solidariedade e respeito dos direitos humanos e do meio ambiente”(Documento Central do Forum de Alternativas Sócio-Econômicas, abril 1998).

Essas mesmas reivindicações e críticas se repetiram na II Cúpula dos Povos, em Quebec, acrescentando-se um dado novo: a Aliança Social Continental, coordenadora do evento, solicitou um encontro com a Cúpula oficial, sob o argumento de que seus 34 representantes tomavam suas decisões atrás de portas fechadas e de barricadas. A negociação que se estabeleceu entre as duas partes teve apenas como resultado que a sessão de abertura fosse transmitida ao vivo pela TV canadense, continuando o resto das negociações, especialmente a Declaração Final, a serem feitas atrás dos muros.

Na verdade, essas diferentes manifestações de repúdio ao projeto ALCAe às formas em que estava sendo negociada não tinham como único alvo a integração hemisférica em si mesma. Seu foco abrangia temas que se interligavam em torno de um eixo principal, o processo de globalização neoliberal visto, não como uma fatalidade econômica gerada pelos avanços tecnológicos regidos pela lógica do

mercado, mas como uma política deliberada de desregulação financeira e de desmobilização e despolitização das forças sociais, avaliada como a causa principal de formação de sociedades marcadamente desiguais.

Inspirados nesses mesmos pontos de vista, vários outros movimentos de contestação à ordem mundial neoliberal se sucederam ao longo destes últimos anos, dentre os quais a chamada “batalha de Seattle”, ocorrida em novembro de 1999, por ocasião da realização da reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) que, tendo sido prevista como “a Rodada do Milênio” não conseguiu chegar ao fim. Os protestos que ocorreram nessa ocasião e que marcaram o início do nascimento do movimento anti-globalização como uma força transnacional, se repetiram em diversos lugares, como Washington, Praga, Gotemburgo, Genebra, Barcelona, Gênova, cidade esta que, sediando a reunião do grupo dos sete países mais ricos do mundo além da Rússia, (G-8) em julho de 2001, se viu extravasada pela violência que tomou conta de suas ruas.

No que se refere, especificamente, ao âmbito latino-americano, a iniciativa de criação de um Forum Social Global, realizado por primeira vez em Porto Alegre, de 25 a 30 de janeiro de 2001 e pela segunda vez um ano depois, na mesma cidade, representou um espaço em que movimentos sociais, organizações não governamentais, intelectuais, centros de estudo e pesquisa da América Latina e dos mais variados lugares do mundo, se juntaram para construir caminhos alternativos, ao mesmo tempo pluralistas e convergentes, de oposição ao pensamento dominante. Essa experiência voltará a repetir-se em fevereiro de 2003, novamente em Porto Alegre.

Abrindo um parêntesis para refletir sobre a natureza e o alcance dessas manifestações de resistência, formais e informais, que foram surgindo em diferentes lugares, em espaços fechados e nas ruas, alguns autores os definem como movimentos transnacionais, na medida em que são conduzidos por atores que, operando através de fronteiras nacionais, têm como horizonte de suas reivindicações temas de alcance global. Outros enfatizam sua condição de embrião de uma futura sociedade civil regional e global (Korzeniewicz; Smith, 2001), outros ainda nos falam de um “novo internacionalismo de esquerda”, ou de um “internacionalismo de necessidade”, (Drainville, 1995), ou ainda “de uma família de movimentos mundiais anti-sistêmicos” que, ao compartilharem uma posição estruturalmente precária no sistema internacional, teriam transformado suas demandas particulares em ações transnacionais de solidariedade (Arrighi, 1994).

Sem querer me estender nesse ponto, o que me parece claro é que essas diferentes interpretações apontam para um mesmo fato, o de que toda essa mobilização ligada ao que se convencionou chamar de “os assuntos do mundo” tem em comum a idéia de que o quadro nacional teria se tornado insuficiente diante dos graves problemas que afligem a humanidade. A partir dessa percepção, esses movimentos teriam impulsionado a abertura de um espaço particular

privilegiado, o espaço público internacional que, incluindo instituições específicas acessíveis à ação dos indivíduos, expressaria a formação de uma nova ideologia de dimensão mundial, “o mundialismo”, que contestaria o presente processo de globalização ou mundialização neoliberal (Rogalski, 2001).

Retomando o tema ALCA, a perspectiva real de sua implantação em um futuro próximo -dezembro de 2005- é crescentemente considerada por alguns países do continente apenas como uma possibilidade mais ou menos longínqua e não como uma inevitabilidade, como querem fazer crer os que nela apostam. Na realidade, nos primeiros tempos em que a ALCA estava sendo proposta, era vista com uma certa distância, isto é, como pouco mais de que um projeto cujos contornos e regras eram relativamente pouco conhecidos e cujas conseqüências, boas ou más, ainda não tinham comprovação empírica. Gradualmente, à medida em que o prazo para sua implantação foi se tornando mais próximo, o debate entre opositores e defensores se acirrou, especialmente nos meios acadêmicos e políticos, que passaram ou a temer ou a apostar no projeto, inspirados em uma perspectiva ou calamitosa ou paradisíaca. Atualmente, esse maniqueísmo se transformou em uma desconfiança quase generalizada, ou melhor, em um ceticismo crescente, não só no que se refere à data de sua implantação -dezembro de 2005- como à sua própria concretização, pelo menos da maneira em que o projeto foi formulado.

As razões dessa descrença têm a ver, especialmente no caso da América do Sul, com os problemas econômicos e políticos que vêm atingindo os países da região, em particular seus processos de integração, o que os leva a se tornarem menos confiantes nas “bondades” das receitas neoliberais. Com efeito, a partir dos três últimos anos da década de noventa, o continente passou a conviver com taxas de crescimento cada vez mais irregulares e intermitentes, quando não decrescentes em grande parte de seus países, e com a reversão da tendência anterior que produzira diminuição do nível de pobreza e de exclusão social. A maior parte desses países viram-se envolvidos em crises econômicas graves, ainda não debeladas, que os levaram a se debater em meio a programas neoliberais de ajustamento elaborados pelos organismos multilaterais que, sendo apresentados como uma receita única para tirá-los da estagnação e do subdesenvolvimento, não incorporam as particularidades sociais e políticas de cada nação (Klein; Tokman, 2000).

Paralelamente às questões econômicas, o avanço da consolidação democrática na região pareceu também perder impulso nos últimos anos da década, desafiada pelo crescente cesarismo e corrupção do governo de Alberto Fujimori, no Peru; pela virtual queda de Ernesto Samper, na Colômbia e a perda de controle institucional do governo de Andrés Pastrana, fortemente golpeado pela guerra de guerrilhas e pelo acirramento da violência criminal; pela chegada ao poder, na Bolívia do ex-golpista Hugo Banzer; pelo golpe militar vitorioso no Equador; pela derrubada constitucional de Carlos A. Perez na Venezuela e a

subida ao poder por meio de eleições democráticas de um líder carismático e personalista, Hugo Chávez, cujo discurso nacionalista e anti-liberal já suscitou uma tentativa de golpe por parte de setores empresariais, sindicais e militares; e finalmente por surtos anti-democráticos em países como Haiti, Nicarágua, Guatemala e Paraguai (Toklatian, 2002).

Logicamente essas turbulências político-institucionais não foram nem são imputadas diretamente aos Estados Unidos. Mesmo assim, algumas políticas do governo norte-americano para a região, como exemplarmente participação no “Plano Colômbia”, em que estão previstos mecanismos de controle policial, fiscalização de fronteiras e uma ajuda militar, como auxílio ao programa anti-drogas, no valor de 2 bilhões de dólares no curso dos três últimos anos, a maior parte na forma de helicópteros de transporte e de um contingente militar treinado, aumentaram as reticências das populações latino-americanas e de seus governos relativas à presença norte-americana no continente (Bonilla, 2001). Se acrescentarmos ainda o fato de que o presidente George Bush prometeu ao novo governo colombiano uma quantia adicional no valor de 800 milhões de dólares, e que o recém-empossado presidente Uribe tem solicitado a assistência do serviço de inteligência norte-americano para ser usado contra a guerrilha, nada faz crer que os Estados Unidos possam exercer sua liderança na América Latina sem atritos com sua sociedade civil e com sua população em geral.

Dentro desse quadro, os esforços para alcançar a abertura dos mercados latino-americanos passaram a ser vistos por grande parte da opinião pública da região como veículos para fazer avançar formas neoliberais de integração e como projetos hegemônicos de poder, ambos contribuindo para que os Estados Unidos passassem a ser personificados como o principal responsável pelas dificuldades e o atraso em que o continente estava submerso. Como decorrência, apesar de que os próprios governos latino-americanos continuam a praticar as políticas de ajustamento neoliberal e de abertura dos mercados, a confiança de sua população em geral na capacidade de competir na economia globalizada sofreu um retrocesso, carregando em seu bojo a fé irrestrita no ideário preconizado pelos Estados Unidos.

Nesse contexto, a proposta ALCA é o eixo principal do debate na América Latina, absorvendo as mesmas clivagens que separam os que acreditam que a abertura dos mercados e o fluxo desregulado de capitais constituem a chave do crescimento dos países menos desenvolvidos e os que desconfiam que esses mecanismos, em um continente profundamente assimétrico em termos de recursos econômicos e políticos, não serão implantadas de forma recíproca, penalizando os mais fracos. Se acrescentarmos o fato de que a potência que lidera o processo é a mesma que lidera o mundo, os temores incorporam uma nova dimensão, a da relação com os Estados Unidos, principal alvo das desconfianças.

Com efeito, o projeto ALCA tende a ser contaminado por uma forte carga ideológica que, gerando sentimentos de adesão ou rejeição coloca, de um lado, os

que apostam no projeto e querem que ele saia do papel no prazo mais curto possível e, de outro, os que a ele se opõem desejando que ele se “desmanche no ar”. Mas é preciso pensar que, se a ALCA não é inevitável, tampouco é facilmente descartável. É bom também lembrar que, tanto a globalização quanto os esquemas de integração dela derivados, podem mudar de signo e se constituírem como processos que favoreçam uma inserção ao sistema global mais equitativa e mais adequada às particularidades e aos objetivos dos diferentes países que a ele acedem.

Isso posto, pretendo reconstituir o debate sobre a ALCA apoiando-me no ponto de vista do MERCOSUL tomando o Brasil como principal referência. E isso porque considero que a perspectiva MERCOSUL não deve ser subestimada já que este acordo, apesar de todos seus problemas presentes, constituiu e constitui um bom campo de aprendizado em matéria de negociações internacionais e, ao mesmo tempo, uma boa plataforma para o lançamento de demandas e de propostas que respondam aos interesses dos países que dele participam. Paralelamente pretendo incorporar as distintas percepções e posições relativas à incorporação de alguns dos demais países da região à Área de Livre Comércio Hemisférica, levando em conta as posturas dos diferentes países latino-americanos que, individual ou coletivamente, enfrentam um desafio que os obriga a assumirem compromissos e a tomarem decisões num prazo que se torna cada vez mais curto.

Antes, contudo, gostaria de fazer algumas considerações sobre os acordos regionais que precederam o lançamento da proposta norte-americana de integração hemisférica, ou seja, sobre a reativação e criação, na América Latina, de novas modalidades de regionalismo, os chamados “sistemas continentais de nova geração”, ou “sistemas de integração aberta”, na linguagem cepalina, cuja lógica e objetivos diferem, em muitos aspectos, dos esquemas que se implantaram nos anos 60 (Hurrell, 1995).

O regionalismo dos anos 90

A retomada, na América Latina, de iniciativas para a formação ou reestruturação de esquemas regionais se dá logo no início da década com a reformulação do Acordo de Cartagena, hoje Comunidade Andina, com a assinatura, em março de 1991, do Tratado de Assunção pelo qual é constituído o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e com lançamento, pelo Presidente norte-americano George Bush (pai) da Iniciativa das Américas, em junho do mesmo ano. Pouco mais de dois anos depois, a assinatura do acordo que estabelece a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), implantada em janeiro de 1994, abre o caminho para que o presidente Bill Clinton, dando concretude à proposta de seu antecessor, apresente, em dezembro de 1994, na Cúpula de Miami o projeto de uma Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA) que, tendo como embrião o acordo anterior já referido entre Estados Unidos, Canadá e México, se propõe a ampliar seu alcance para todo o hemisfério.

Cabe salientar que a formação de esquemas regionais entre Estados está diretamente ligada à configuração geopolítica e geo-econômica do sistema global no qual estão inseridos. Isso significa que a emergência de blocos econômicos traduz as transformações espaciais, ou seja, os processos de desterritorialização e de reterritorialização do atual sistema-mundo, ambos movimentos fundamentados na lógica capitalista da competição global. Na realidade, ambos fenômenos, o da globalização e o da regionalização, superpostos e interligados, expressam formas de acumulação do capital e formas de distribuição do poder que reorganizam geograficamente, na esfera global, a economia e a política.

Por outro lado, essa reorganização espacial do capitalismo, atestada pela hipermobilidade do capital e pela cessão da autonomia política que se transfere, em parte, para o emergente sistema comandado pelas grandes corporações transnacionais, se reveste de uma pluralidade de configurações analiticamente distintas, unificados pela emergência de um princípio organizativo novo, suficientemente estável para definir os contornos de uma nova ordem mundial, ao menos por um determinado tempo (Marshall, 1998).

Nesse contexto a globalização e a regionalização, ao redefinir o “locus” do poder político ampliando-o para além dos governos soberanos, e ao reorganizar a atividade econômica incorporando à esfera nacional as esferas regional e global, põem os Estados nacionais diante de um impasse e de um desafio. Com efeito, a lógica neoliberal que preside o processo de globalização em curso, ao ter como utopia a criação de um mercado global livre de controles sociais e políticos, põe em questão a habilidade do sistema de Estados para enfrentar problemas e desafios colocados na esfera transnacional (Mittelman, 2001).

Não devemos, porém, nos esquecer de que a própria globalização da economia faz com que as atividades das empresas transnacionais de qualquer procedência se tornem mais dependentes da boa vontade do país em que operam. Dessa maneira, os Estados, dadas as suas diferentes competências e funções, continuam, inevitavelmente, a ter uma participação essencial no processo capitalista em sua presente fase de acumulação. Isso, contudo, não os exime de ter que enfrentar o “paradoxo global”, de que nos fala Naisbaitt (Naisbaitt, 1994) isto é, de ter que se mover e barganhar entre o impulso voltado para a consolidação e ampliação dos interesses nacionais, de um lado, e a promoção da mobilidade do capital, de outro (Marshall, 1998).

É essa a lógica que fundamenta e justifica s atuais “esquemas continentais de nova geração”. Na realidade, na medida em que se desenha um princípio novo de organização mundial apoiado em dois eixos básicos, um econômico-financeiro, o da globalização dos mercados e dos capitais, e um político-estratégico, o da

concentração do poder nas mãos de uma única potência com interesses globais, a opção regional emerge como um meio eficaz de administrar com mais facilidade o paradoxo global acima referido. Se adotarmos o ponto de vista dos Estados de menor desenvolvimento relativo, eles avaliam que a expansão das oportunidades, no contexto da abertura dos mercados expande, paralelamente, as exigências de competitividade, a opção de participarem de regimes de integração sub-regional com Estados vizinhos se deve ao fato de que isso significa uma forma de aprendizado e uma ponte que facilita e abre caminho para transações internacionais mais amplas, permitindo-lhes alcançar, de forma mais competitiva, novos patamares em seu processo de inserção na economia internacional.

Com efeito, ao incorporarem ao âmbito da região modos de articulação da economia política global e ao mesmo tempo, modos de ação política antes reservados aos espaços nacionais, adquirem maiores recursos político-institucionais para administrarem, coletivamente, as exigências de ajuste de suas economias e para assegurarem melhores condições de competição em mercados globais, preservando, ao mesmo tempo, características e interesses próprios da região, em seu conjunto, e de seus Estados membros, em particular (Camargo, 1997).

No que se refere aos Estados desenvolvidos, os esquemas de integração regional, quando compartilhados com sócios acentuadamente assimétricos são, do ponto de vista de seus governos e de seus agentes econômicos, favoráveis a seus interesses, uma vez que os avanços cada vez mais rápidos nos meios de comunicação e de transporte e a erosão do poder político de governos mais fracos com quem eventualmente se associem, permitem que seus capitais atravessem fronteiras com crescente liberdade, e que seus produtos invadam mercados em espaços cada vez mais amplos, abertos e desregulados (Camargo, 1997).

Paralelamente, ou melhor, interligados aos fatores acima examinados, a formação de blocos econômicos responde a interesses político-estratégicos, especialmente no caso dos países centrais, que buscam, não apenas assegurar o nível de riqueza que desejam preservar ou alcançar mas, sobretudo, a defesa ou o fortalecimento e expansão da posição relativa de poder que ocupam no cenário mundial. Nessa perspectiva, a economia se torna uma questão de segurança, tornando as relações entre forças econômicas transnacionais e ação política nacional extremamente complexas e mal definidas. No caso específico dos Estados Unidos -potência hegemônica da ordem capitalista mundial e, portanto, a única com objetivos globais- a relação entre interesses econômicos e interesses de segurança não é constante, ora uma dimensão, ora outra ocupa o centro das preocupações estratégicas de seus governos. Se durante a Guerra Fria o conflito estratégico-militar com a União Soviética cobria todo o cenário internacional, traçando uma fronteira vertical de segurança que diluía o corte horizontal entre países centrais e países periféricos, o fim desse período, no início dos anos 90, deu a essas duas dimensões, a econômico-comercial e a de segurança, um mesmo grau de prioridade. O desafio maior que se apresentou para o governo norte-

americano, a partir desse ponto, foi o de, simultaneamente, conduzir o país ao cume da economia mundial e dissipar os ressentimentos provocados por sua posição hegemônica, convencendo os demais países de que a reestruturação do sistema econômico mundial se daria tanto em seu próprio benefício como em proveito dos demais Estados. Já no caso dos Estados que não ocupam o centro do sistema, os esquemas de integração econômica, quando apoiados regionalmente em objetivos, políticas e instituições comuns que vão além dos fins econômicos-comerciais explicitamente previstos, trazem ganhos políticos, no sentido de que adquirem condições de se apresentarem nas negociações internacionais com uma voz única. Isso, por sua vez, lhes dá maior poder de negociação na defesa de interesses próprios nacionais e regionais e, em muitos casos, na defesa de temas que interessam a toda a humanidade.

Nesse contexto, a perspectiva de integrar-se ao continente norte-americano e de constituir uma única Área de Livre Comércio das Américas, sob a liderança dos Estados Unidos, tornou-se uma questão ao mesmo tempo mobilizadora e controvertida para os governos latino-americanos e para a opinião pública de seus países, seja no caso dos que participam de esquemas sub-regionais de integração que os leva a tomarem decisões conjuntas, seja dos que se proponham a fazê-lo individualmente, enquanto Estados soberanos. Na realidade, a questão que se coloca para os países latino-americanos é encontrar espaços e alternativas que lhes permita entrar no jogo interamericano com voz própria e tirar dele benefícios para suas próprias sociedades. É esse o dilema e a aposta que a América Latina têm pela frente, em um período em que todos os países chamados a entrarem na aventura ALCA, incluindo-se os Estados Unidos, enfrentam problemas de recessão econômica, de instabilidade política e de ameaças na área de segurança que modificam a percepção de seus interesses mais imediatos e suas prioridades e estratégias.

É, portanto, no contexto de um quadro de tensões e desafios globais e regionais crescentes que a perspectiva, especialmente no caso da América do Sul, de consolidar previamente os acordos de integração sub-regionais e de ampliá-los incorporando os demais países da região, se mostra um caminho promissor. Tendo em vista a multiplicidade dessas iniciativas, projetos e propostas pretendo, primeiramente, examinar o MERCOSUL, -dado o interesse que isso tem para o Brasil- especificamente em sua função de interlocutor privilegiado com os Estados Unidos no contexto das negociações referentes à formação da Área de Livre Comércio das Américas. Em seguida, voltar-me-ei para a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) uma vez que, constituindo-se como a ante-sala da futura integração das Américas, tornou-se uma referência obrigatória para a reflexão que estamos fazendo. Esses dois temas me conduzem, naturalmente, a reconstituir os passos que pavimentaram a história recente dos países latino-americanos em seu entrelaçamento com a grande potência que lidera a região e o mundo, passos que parecem se dirigir, segundo algumas vozes, inexoravelmente, para a integração de todo o hemisfério.

O destino das Américas

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Considerando os problemas que, no momento presente, penalizam o MERCOSUL, proponho-me a examinar se esse regime de integração sub-regional tem ainda condições de se reconstituir internamente e voltar a ser considerado como um ator com legitimidade para poder negociar com autonomia os termos de sua eventual incorporação e a dos demais países latino-americanos ao projeto ALCA.

Começo, então, de um ponto que me parece consensual: o MERCOSUL está em crise, crise esta que, refletindo diretamente os problemas internos e externos que afligem cada um de seus Estados membros assim como toda a região e absorvendo a própria crise sistêmica global, vai se afastando, cada vez mais, de seu objetivo inicial, o da criação de um mercado comum no cone sul do continente.

Na realidade, o bloco parece estar à deriva, ameaçado de perder seu poder de aglutinação e de liderança. Esse processo de enfraquecimento, que já vinha se dando desde a segunda metade dos anos 90, se agravou no fim da década com a desvalorização da moeda brasileira, em 1999, seguida da crise paraguaia que colocou uma inflexão negativa em seu caminho democrático, e se tornou ainda mais agudo quando a Argentina entra em um processo de instabilidade política e de recessão acelerada com repercussões graves sobre os países vizinhos, especialmente sobre a situação econômica do Uruguai o MERCOSUL se vê, assim, diante de um impasse que, fruto dos conflitos econômicos e políticos intra-zona, somados a um crescente processo de pauperização social em toda a sub-região, gera um fracionamento em seus objetivos e em suas posições externas que, até um determinado momento, se apresentavam em conjunto. Com isso, o compromisso político integracionista se enfraqueceu, fazendo com que alguns de seus membros se sentissem tentados a empreender caminhos próprios como uma forma de sair da crise interna e de melhor integrar-se à economia hemisférica e mundial.

Várias razões podem ser invocadas para essa retrocesso do MERCOSUL, razões que partem de dois eixos básicos: de um lado se situam as questões político-institucionais, ou seja, o fato de que, mesmo que o Tratado de Assunção tivera, como objetivo final, a formação de um mercado comum, na prática o acordo se desenvolveu sob uma lógica essencialmente comercialista que não favoreceu o estabelecimento de uma institucionalidade capaz de promover convergências macro-econômicas e de assegurar a coesão necessária para que o processo de integração pudesse avançar e alcançar um ponto de difícil retorno (Lavagna, 2002).

Com efeito, em seus primórdios, na segunda metade dos anos 80, quando ainda se tratava de um acordo bilateral entre Argentina e Brasil, duas democracias em fase de recomposição, o projeto estratégico se voltava, essencialmente, para uma

integração intra-setorial baseada na modernização e no desenvolvimento conjunto de setores que, ou já existiam mas mostravam perdas de competitividade, ou eram relativamente novos mas de maior conteúdo tecnológico e que, portanto, exigiam, uma incursão maior. Um ano depois, já havendo sido incorporado o Uruguai e, em 1991, o Paraguai -momento em que se adota formalmente o nome de MERCOSUL- este mecanismo foi substituído por um instrumento único: a queda automática e linear das tarifas internas acrescido do estabelecimento, em 1995, de uma tarifa externa comum (TEC), de aplicação gradual. Com isso, a prioridade, antes voltada para o desenvolvimento por setores, se desloca para uma estratégia em que ganhos de eficiência estáticos tomam o lugar dos dinâmicos, com o decorrente efeito negativo sobre a taxa de crescimento a longo prazo (Lavagna, 2002).

Mas, no que se refere, especificamente, ao comércio intra-zona, os resultados nos anos noventa foram animadores se levarmos em conta o fluxo comercial de bens, a eliminação das tarifas aduaneiras internas e a diversificação do intercâmbio. Porém, a permanência de medidas não tarifárias, o unilateralismo, a utilização de instrumentos inadequados, em síntese, a falta de uma efetiva política comercial e de desenvolvimento comuns, conduziram o MERCOSUL a uma total impotência diante das mudanças macro-econômicas de fins dos anos noventa (Lavagna, 2002). O que estou querendo apontar é que a carência de instrumentos de coordenação macroeconômica e de políticas comuns que inspirassem segurança e previsibilidade, comprometeram uma efetiva coesão entre os países membros num momento em que estes se viram defrontados, em maior ou menor grau, com problemas de recessão econômica e de instabilidade política e monetária que exigiam decisões e ações conjuntas (Marconini, 2001).

O cenário que acabo de descrever me leva a examinar uma questão já assinalada algumas linhas atrás e que me parece essencial para a compreensão dos impasses e inconsistências do MERCOSUL. Refiro-me à sua frágil institucionalidade, ou melhor, à ausência de um quadro de referência sólido que, constituindo-se como a manifestação jurídica da vontade política de Estados de se integrarem, tivesse estabelecido as condições institucionais necessárias para que o processo avançasse e se tornasse irreversível. Temos que nos lembrar que, quando falamos em coesão em esquemas regionais, estamos pensando em um conjunto consolidado de metas e interesses comuns que, fruto de uma correta distribuição de custos e benefícios entre os sócios, constitui o fator primeiro de uma integração econômica efetiva. E que quando falamos em institucionalidade estamos pensando em um processo em que os Estados se comprometem com instituições e transferem a elas aquela parte de sua soberania que se liga a assuntos definidos como comunitários (Bernal-Meza, 2000).

Sem querer aprofundar a discussão, apenas assinalo dois modelos possíveis de institucionalidade em processos de integração regional, o intergovernamental e o supranacional, cada um deles apresentando vantagens e desvantagens segundo a

perspectiva e a modalidade do projeto que se quer realizar. A opção da supranacionalidade, que faz parte do debate desenvolvido por juristas e estudiosos do MERCOSUL, na verdade nunca foi apresentada à opinião pública pelos seus formuladores ou operadores como uma possibilidade efetiva e sim apenas como uma idéia interessante que, em algum momento poderia ser incorporada à discussão. Na realidade, o fato do MERCOSUL ter se desenvolvido, basicamente, impulsionado pela lógica do mercado fez com que, na prática, a construção de uma estrutura institucional adequada, seja qual fosse sua modalidade, ficasse em segundo plano, fazendo com que as decisões fossem sendo tomadas unilateralmente por algum de seus membros, e depois de que o conflito entre as partes já estivesse instalado. Como decorrência, os avanços em termos de um projeto de mercado comum, ou mesmo de uma integração apenas comercial consistente e permanente estão sempre sujeitos a um retrocesso ou a uma interrupção, como ficou claro no caso da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL (TEC) que, já implantada em 1995, ainda que de forma limitada, está ameaçada de esfacelamento (Camargo, 1998).

Essa preocupação com o destino da TEC está fazendo com que o governo brasileiro, temendo que o MERCOSUL desmorone no último ano de sua gestão, aproveite o período de presidência temporária do Brasil no MERCOSUL para investir na revisão do sistema tarifário, particularmente em setores-chave. A importância desta revisão está no fato de que, não só é uma demonstração de que o MERCOSUL preserva seu caráter de união aduaneira, como pelo fato de que a nova TEC constituirá a base da proposta tarifária que o bloco apresentará no próximo abril nas negociações da ALCA e que, de acordo com o que está previsto, será implantada por etapas no curso de quinze anos.

No que se refere ao segundo eixo, o das variáveis exógenas, os países do MERCOSUL se encontram em uma situação de extrema vulnerabilidade em suas contas externas e de pouca competitividade produtiva, situação que ao mesmo tempo decorre e se superpõe a uma crescente turbulência financeira nas esferas nacional e global e a uma tendência de fechamento de alguns mercados centrais em setores importantes de seu comércio exportador. Todos nossos países estão, portanto, no mesmo barco e é justamente em um contexto particularmente difícil que é necessário pensar que nenhum se salva sozinho. É uma falácia acreditar que o que está ocorrendo na Argentina, ou no Uruguai ou em outro país qualquer da região é apenas culpa dos argentinos ou dos uruguaios e que, portanto, cada um deve assumir os custos por conta própria.

Na verdade, se não conseguirmos constituir, além dos esquemas sub-regionais, uma América do Sul minimamente integrada, onde se possa alcançar convergências e compartilhar reciprocidades, cada um de nossos países terá poucos instrumentos em suas mãos para enfrentar os problemas de recessão econômica, de anomia social e de instabilidade política-institucional que penalizam todas nossas sociedades. E menos ainda para não se sentir atraído pelo canto da sereia que, vindo do hemisfério norte, acena com a perspectiva de um

enorme mercado potencial e de fronteiras abertas para o livre trânsito de pessoas e capitais que, de acordo com a experiência já vivida pela região e com as demonstrações recentes que nos têm chegado, é, basicamente, de mão única.

A Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)

Pouco menos de três anos depois de que o presidente George Bush lançara a Iniciativa das Américas, seu sucessor, o Presidente Bill Clinton implanta, em janeiro de 1994, a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Este acordo, sendo o primeiro passo concreto na direção de uma futura zona hemisférica de livre comércio se tornou realidade pelo estabelecimento de uma integração efetiva com o México, país em desenvolvimento com quem os Estados Unidos faziam fronteira. Na realidade esse acordo fora precedido por um regime bilateral de livre mercado entre os Estados Unidos e o Canadá, implantado em 1989, em que se previa a diminuição e mesmo a eliminação da maior parte das tarifas entre os dois países em um prazo de dez anos. A incorporação do México, quatro anos depois, ao ampliar para toda a América do Norte o espaço de liberdade dos mercados, representou a segunda etapa de um trajeto orientado para a incorporação de todo o hemisfério.

Dessa maneira, o NAFTA realizava a idéia de que um único regime continental de acumulação se estenderia da fronteira da Guatemala ao Polo Norte, sobrepondo-se às três economias separadas. Em termos operacionais, significou um mecanismo destinado a criar normas que assegurassem mobilidade e eficiência para os agentes econômicos, leia-se corporações transnacionais, para não dizer norte-americanas, que transitavam livremente através das duas fronteiras nacionais, e regras de origem que os protegessem contra a competição extra-regional (Clarkson, 2000). Essa perspectiva, que se apoiava nos benefícios do livre trânsito de bens e de capitais, encontrou campo fértil de realização em uma conjuntura em que a liberalização comercial e a globalização financeira, ao serem percebidas como respostas naturais às necessidades de eficiência dos mercados, se tornaram dogmas hegemônicos e praticamente universais.

No que se refere, especificamente, aos interesses imediatos dos Estados Unidos, o NAFTA surgiu como um complemento ou uma alternativa às negociações multilaterais que se realizavam no âmbito do que era então o GATT, cuja rodada Uruguai não parecia saber adaptar-se às novas condições do comércio mundial. Se, nos anos anteriores, o GATT fora dominado pelos países centrais que negociavam entre si reduções tarifárias para produtos de seu interesse, nos anos 90 dificuldades entre esses próprios países -como a resistência da Comunidade Européia em liberalizar sua Política Agrícola Comum e do Japão em abrir seus mercados às exportações norte-americanas- deram munição para que os Estados Unidos tentassem formar um bloco comercial próprio no Hemisfério Ocidental e, paralelamente, pregar para o resto do mundo a integração global dos mercados, em toda sua plenitude.

Quanto ao México, a idéia de participar de um processo de negociação com o “poder imperial” e de desenvolver, formalmente, laços comerciais mais estreitos com ele, teria parecido impossível algumas décadas antes. Mas no início dos anos noventa, seguindo a tendência dos demais países latino-americanos e caribenhos que começavam a reduzir unilateralmente suas tarifas externas e a abrir seus mercados, o presidente Carlos Salinas de Gortari faz um pedido oficial para que se iniciassem as conversações referentes à incorporação do país ao acordo de livre comércio com seu vizinho do norte. É verdade que o terreno já havia sido preparado anteriormente pela estratégia de liberalização econômica lançada em 1985 pelo presidente De La Madrid, momento em que o México tomava a decisão de incorporar-se ao GATT e de assinar um número significativo de acordos bilaterais com os Estados Unidos que abriam caminho para negociações futuras mais amplas (Lustig, 1992).

Cabe destacar que a decisão do México de institucionalizar os vínculos comerciais com os Estados Unidos se apoiou em uma situação concreta já existente, a de uma relação comercial em que de 80% das exportações mexicanas se dirigiam ao mercado norte-americano e perto de 70% eram procedentes desse país, dando, assim, aos Estados Unidos o lugar de primeiro parceiro comercial. Em sentido inverso, o México representava, para os Estados Unidos, o seu terceiro maior mercado exportador e importador.

Contudo, a aparente consistência das razões que justificavam a prioridade do projeto NAFTA para os Estados Unidos e para o México não impediu o surgimento de temores, restrições e resistências de diferentes procedências, matizes e alcance, de acordo com o país e o setor social de onde provinham. No próprio Congresso norte-americano a aprovação do NAFTA foi, no mínimo, trabalhosa, uma vez que, estando sob a liderança dos Democratas, porta-vozes tradicionais dos movimentos trabalhistas, ambientalistas, ativistas de direitos humanos e de direitos civis e outros grupos sociais, os votos que se opunham ao projeto constituíam maioria. Contudo, apesar da forte mobilização contra o NAFTA, estes setores foram derrotados, tendo o projeto obtido na Câmara 234 votos contra 200 e no Senado 61 contra 38, derrota atribuída às forças empresariais representadas pelos Republicanos e parte dos Democratas conservadores, apoiadas pelo próprio presidente Bill Clinton (Shoch, 2000). Na verdade, um dos fatores que mais emperraram o processo de aprovação foi o fato de que, desde 1993, não vigorava mais o sistema de “autoridade de promoção comercial” (TPA) que dava ao Presidente a autorização para negociar acordos comerciais e apresentá-los ao Congresso para aprovação ou rejeição, sem possibilidade de emenda. Tendo vigorado desde 1974, esse mecanismo fazia parte integral da política comercial dos Estados Unidos.

No caso específico do NAFTA, o presidente Clinton, não dispondo desse instrumento, teve que negociar os votos, um a um, com membros individuais ou com grupos no Congresso. O argumento dos que se opunham ao projeto,

especificamente dos trabalhadores organizados reunidos na grande Central Sindical AFL-CIO, era a possibilidade de perda de fontes de trabalho. Seus membros argumentavam que, dada a grande diferença salarial entre os trabalhadores mexicanos e os norte-americanos, haveria um deslocamento destes que seriam substituídos pela mão de obra barata vinda do México, num contexto de pouca ou baixa efetividade institucional que pudesse neutralizar os custos da transição.

No que se refere ao México, as restrições vinham dos dois lados. Do lado do governo, a posição foi clara: o acordo deveria ficar circunscrito ao comércio ou a questões ligadas a essa atividade e não haveria mudanças constitucionais referentes à perfuração e exploração do petróleo, o que contrariava um dos objetivos dos Estados Unidos, o de ter acesso às fontes de energia mexicanas. Esse objetivo ainda não foi totalmente alcançado porque, de acordo com o que foi negociado no âmbito do NAFTA, parte do petróleo e da energia elétrica deveria ficar sob o controle do Estado mexicano (Guimarães, 2002). Do lado dos setores sociais, os temores e resistências se concentraram, especialmente, na mudança da estrutura do emprego decorrente do estabelecimento de empresas norte-americanas no país, empresas que, mais avançadas tecnologicamente, exigiam menos mão de obra e mais qualificada, e na mudança do regime da terra que expulsava os trabalhadores rurais para os centros urbanos. Esta última medida - que se somava a uma reforma anterior da legislação de propriedade da terra no sentido de sua privatização- atingia especialmente os produtores agrícolas ligados à produção de grãos que, graças à liberalização comercial, iniciaram um processo amplo de migração que, sem proteção e sem alternativas de fontes de trabalho, abandonaram as áreas rurais procurando as cidades, tanto no próprio México como nos Estados Unidos. Essas duas medidas teriam, segundo a avaliação dos trabalhadores, um impacto negativo sobre os salários reais e, geraria maior flexibilização do trabalho, diminuição das medidas de proteção aos trabalhadores, aumento de sua mobilidade e, essencialmente, maior taxa de desemprego.

Ao lado dessas questões, a crise financeira mexicana de fins de 1994 -que surpreendeu o próprio governo dos Estados Unidos e o fez liberar a quantia de quarenta e sete milhões para superá-la- e sua crise política em que não faltaram os ingredientes de corrupção e violência física, como o assassinato do candidato à presidência, Colosio, e de Ruiz Massieu, Secretário Geral do PRI, e as revoltas constantes da população camponesa, em que se inclui o levantamento armado de Chiapas, em janeiro de 1994, representaram um bom termômetro da situação em que se deu a implantação do NAFTA (Morris; Passe-Smith, 2001).

Mesmo que já tenham se passado oito anos de sua implantação, não me proponho neste trabalho a fazer uma avaliação dos resultados da opção mexicana de participar do regime continental. Apenas quero destacar alguns pontos que me fazem acreditar que há diferenças grandes entre a integração do México ao NAFTA e uma eventual integração do Brasil à ALCA, apesar de algumas

similitudes evidentes. Em primeiro lugar está a questão da grande dependência da economia mexicana à norte-americana, o que tem permitido ao México a apropriação da maior fatia das exportações do conjunto dos países do NAFTA aos Estados Unidos, o que poderia dar lugar a uma avaliação altamente positiva em relação a essa parceria. Entretanto, não podemos deixar de lado a natureza do comércio internacional hoje, especificamente o dos Estados Unidos, que se realiza através de uma fragmentação das cadeias produtivas das suas empresas globais, fazendo com que partes de sua produção ou seu produto final sejam produzidos por empresas sediadas fora do país e de lá exportadas para o mercado norte-americano (Dupas, 2002). Na realidade, uma parcela do grande crescimento do PIB mexicano até pouco tempo atrás se deveu ao crescimento das exportações mexicanas para os Estados Unidos (que já alcança 90 %) grande parte produzida na área das indústrias maquiladoras (Guimarães, 2002).

Reportando-me ainda ao texto de Gilberto Dupas, quero trazer outro ponto que me parece marcar uma diferença do que ocorre no NAFTA com o que poderia ocorrer na Alca. Refiro-me à questão da mão de obra mexicana que, beneficiada pela fronteira porosa México/Estados Unidos, possui uma mobilidade que certamente não se repetiria no caso do Brasil no contexto da Alca. Com efeito, o bolsão de mão de obra barata mexicana tem a possibilidade de transitar nas duas direções, ou seja, para o Norte, quando se dá um ciclo de expansão nos Estados Unidos e o mercado tem a capacidade de absorver esta imigração clandestina, e de empurrá-la para o Sul, justamente por ser clandestina, quando o ciclo se reverte (Dupas, 2002).

Por outro lado, ainda que o México, tenha avançado no processo de internacionalização de sua atividade comercial -traduzida pela assinatura de trinta e um acordos de livre-comércio- a participação dos Estados Unidos no total das importações vindas do México é de 90%, das quais 80% são de produtos manufaturados, o que torna a economia mexicana extremamente vulnerável aos ciclos de expansão e reversão da economia norte-americana (Guimarães, 2002). Segundo números recentes, a desaceleração econômica dos Estados Unidos está atingindo seriamente o crescimento industrial do México, cujo PIB caiu, consecutivamente, nos dois últimos trimestres de 2001 e no primeiro de 2002, tendo havido, contudo, nestes últimos três meses uma pequena recuperação (de 2,1%), impulsionada, especialmente, pelo setor industrial (Ministério da Fazenda, 2002). Paralelamente, no que se refere ao mercado de trabalho, fábricas estrangeiras que haviam atravessado a fronteira mexicana para se beneficiarem de sua mão de obra barata iniciaram um processo de demissão de dezenas de milhares de trabalhadores, revertendo uma tendência de expansão do mercado de trabalho mexicano, fruto do crescimento econômico significativo trazido pelo NAFTA.

Um último tópico a ser examinado, o das regras e normas vigentes no NAFTA. Foi por meio do slogan do “comércio livre” que o sistema político

mexicano, que contava com uma forte presença do estado, foi reestruturado - especialmente no que se refere a seu modelo de política econômica- à luz das necessidades de liberdade das corporações transnacionais norte-americanas postas em face das crescentes pressões por competitividade no contexto de uma ordem globalizada. Na realidade o acordo, especificamente em seu Capítulo 11, inclui um conjunto de novos direitos e proteções para os investimentos das empresas, sem precedente em termos de extensão e poder. O Artigo 1110, por exemplo, garante aos investidores estrangeiros, por meio de um sistema de arbitragem, uma compensação por qualquer tipo de expropriação direta (nacionalização) ou que possa ser vista como indireta, ainda que perfeitamente legal, determinada pelo governo de um dos países integrantes do NAFTA. Da mesma maneira, garante compensação se um investidor estrangeiro considerar que os rendimentos de seu capital aplicados na região, ou mesmo rendimentos futuros potenciais, tenham sido prejudicados por ações dos governos locais, o que coloca no mesmo nível estados e empresas.

O sistema funciona do seguinte modo: o investidor estrangeiro pode iniciar um processo arbitral por perdas monetárias presentes ou potenciais diante de um tribunal fechado para a observação e participação públicas e que não oferece nenhuma das garantias básicas asseguradas nas cortes nacionais. Por conseguinte, as empresas estrangeiras que operam em um dos países do NAFTA têm mais direitos que empresas domésticas que operam em seu próprio país, o que significa segurança e liberdade em toda a extensão do continente, assegurando-lhes maior flexibilidade e mobilidade. A diferença fundamental deste artigo com o de outros acordos comerciais é que as corporações globais são livres para pleitear por conta própria, sem precisar da aprovação dos governos nacionais, para agir em seu próprio benefício em fóruns internacionais (Greider, 2001). É interessante lembrar que o Capítulo 11 do NAFTA se baseou no “acordo multilateral de investimento” que, como já salientamos anteriormente, fora rejeitado pela maioria dos países da Organização Mundial do Comércio há alguns anos atrás. É também lembrar que, se por enquanto a extensão dos direitos dos investidores é incluída apenas no NAFTA, a previsão é de incorporá-los à ALCA, proposta fortemente rejeitada pelo governo brasileiro na III Cúpula das Américas, em Quebec (Bottari; Swenarchuck, 2001).

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

O tema NAFTA nos leva diretamente à ALCA na medida em que este projeto de integração comercial das três Américas tem, como referência, princípios, regras, procedimentos e políticas desenvolvidos no âmbito do acordo entre Estados Unidos, Canadá e México.

Se examinarmos a conjuntura internacional no momento de seu lançamento pelo governo norte-americano, vemos que as condições que haviam cercado a

implantação do NAFTA se mostravam igualmente favoráveis para a realização de um projeto mais ambicioso e abrangente destinado a cobrir todo o hemisfério. Com efeito, a consolidação dos Estados Unidos como única potência global, o avanço rápido do processo de globalização financeira que aumentara o peso estratégico do campo econômico na política mundial, a expansão ideológica da democracia liberal e do capitalismo desterritorializado, deu munção para que os Estados Unidos pensassem que chegara a hora de estender ao conjunto dos três continentes os benefícios de uma integração já constituída no continente norte e que, julgavam, tinha todas as condições para ser igualmente produtiva.

Paralelamente, a situação estratégico-militar em âmbito regional e mundial também favorecia os Estados Unidos, na medida em que uma das regiões de conflito político-ideológico mais intenso, a América Central, se pacificara e o perigo comunista no continente, representado nos anos 70 e 80 por alguns países do Cone Sul e, posteriormente pela Nicarágua e Granada, parecia haver-se evaporado, dando ao governo norte-americano uma maior tranquilidade para redefinir suas prioridades.

Nesse contexto, a integração hemisférica se tornou um projeto prioritário para os Estados Unidos uma vez que as cartas que se puseram na mesa mostravam um mercado potencial de 34 países e de 800 milhões de habitantes, que absorvia 44% do total das exportações norte-americanas e fornecia 33% das importações petrolíferas -14% vindas da Venezuela- com um PIB de 11,5 trilhões de dólares equivalentes a 40% do PIB mundial. Se tomarmos o PIB dos Estados Unidos, de US\$ 9,3 trilhões, vemos que ele equivale a 80% do PIB do conjunto dos outros países da região. e no que se refere ao Brasil, a maior economia da América do Sul, com um PIB de 501 bilhões, equivale aproximadamente a dezessete vezes menos do que o dos Estados Unidos (SEAIN, 2000).

Outro atrativo de grande importância era a possibilidade de avançar em pontos que iam além dos que foram acordados no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Dentre eles o acesso irrestrito às licitações e contratos de fornecimento ao setor público dos demais países da área (ministérios, empresas estatais, etc) e a interdição de quaisquer restrições à entrada de suas empresas no setor de serviços. Com efeito, o projeto prevê que corporações transnacionais possam adquirir direitos competitivos para fornecer um amplo espectro de serviços em âmbito governamental e o direito de processar qualquer governo cujas medidas de ordem pública, ainda que legais, possam ser consideradas como prejudiciais a seus lucros imediatos ou potenciais, os mesmos pontos que já haviam sido incluídos no NAFTA. Dessa maneira a ALCA vai facilitar a entrada do Acordo Multilateral de Investimentos pela porta dos fundos.

No que se refere, especificamente, à legitimidade formal da ALCA, um dos argumentos mais recorrentes de seus opositores latino-americanos foi, até algum tempo atrás, a não aprovação, pelo Congresso norte-americano, da “autoridade de promoção comercial”. A falta desse instrumento nas mãos do Executivo foi usada

como um fator de pressão no jogo político doméstico e como um elemento de deslegitimação nas negociações internacionais, especificamente no contexto da ALCA, como já ocorrera no caso, já destacado, das negociações NAFTA.

Os argumentos, no âmbito do Congresso, foram praticamente similares nas duas ocasiões: as forças que se opõem temem que, face à concorrência de mão de obra mais barata que se estenderia aos trabalhadores de praticamente todos os países da América Latina, poderia ocorrer um avanço no processo de flexibilização, de desproteção e de redução de empregos. Temem, também, a possibilidade de acirramento da concorrência com empresas de outros países da região que, ao contrário das norte-americanas, não estão sujeitas às pressões de normas e de medidas de proteção relativas aos consumidores, ao meio-ambiente, ao trabalho, e a outras atividades, o que lhes permitiria operar com maior liberdade. Em relação a esse ponto foi feita uma tentativa para neutralizar o problema: a de negociar com os grupos contrários ao projeto de integração hemisférica a imposição de sanções a países que falhassem na observação de normas de proteção aos trabalhadores e ao meio-ambiente (Hakin, *The Washington Post*, 18-04-01).

Abrindo um parêntese para discutir esse último ponto, é curioso ver que a perspectiva de inclusão de cláusulas trabalhistas e ambientais nos acordos comerciais fez com que as apreensões se deslocassem do Congresso norte-americano para os países latino-americanos, incluindo-se o Brasil, que temem sua utilização como um elemento discriminatório nas relações comerciais entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Esse é um dos pontos que mais têm produzido controvérsias nos últimos anos, controvérsias que giram em torno da conveniência, ou não, de vincular os temas comércio/meio-ambiente, comércio/relações trabalhistas. A razão está em que, na visão dos países do Norte, sua não vinculação, levando em conta os baixos padrões trabalhistas e ambientais nos países do Sul, produziria uma competição desleal desses países, ao passo que, na visão dos países do Sul, a vinculação implicaria uma utilização protecionista das normas internacionais. De qualquer maneira, a discussão desse assunto tem avançado, especificamente no que se refere às questões trabalhistas, não por via multilateral, no caso a OMC, mas no âmbito da OIT, onde a vinculação comércio/trabalho não é associada ao salário como fator de vantagens comparativas e sim a normas fundamentais, como a não utilização de trabalho escravo, de trabalho forçado e de trabalho infantil. Nesse sentido, se nos limitarmos a esse ponto, os temores de uma possível discriminação por parte dos países desenvolvidos tende a diminuir. Já no que se refere aos temas ambientais, eles têm sido discutidos de forma confusa no âmbito da OMC, onde são tratados pelo mecanismo de solução de controvérsias e não pela de regras negociadas entre os países e, mesmo assim, de maneira pouco rigorosa (Veiga, 2002).

Retomando o exame da votação no Congresso norte-americano referente à Autoridade de Promoção Comercial (TPA), ela acaba de ser promulgada pelo

presidente George Bush (agosto 2002), depois de haver sido aprovada pelo Congresso, onde obteve, no Senado, 64 votos a favor e 34 contra e, na Câmara, 215 contra 212, respectivamente. A vitória, contudo não foi fácil e exigiu algumas concessões aos grupos e lobbies opositores, isto é, à bancada democrata e aos sindicatos: subsídios para pagamento de planos de saúde aos trabalhadores que tenham perdido seu emprego devido aos acordos comerciais e benefícios sociais durante 10 anos e aos que tenham sido despedidos em razão da concorrência com produtos estrangeiros beneficiados por acordos similares.

A aprovação da TPA tem, contudo, um duplo aspecto no que se refere aos interesses latino-americanos: se por um lado ajuda a definir melhor as regras e mecanismos com que a ALCA será negociada, o que, de alguma maneira favorece o Brasil e os demais países do continente, por outro, traz em seu bojo algumas medidas, sobretudo as que se relacionam com os chamados “setores sensíveis”, que preocupam os países sul-americanos, especialmente o Brasil. Segundo o Ministro Celso Lafer, a nova lei tornará as negociações para a criação da ALCA mais difíceis na medida em que, se atualmente, apesar das restrições, o país consegue vender esses produtos, a partir de agora as negociações envolvendo esses itens, ao serem supervisionadas pelo Congresso onde interesses protecionistas são predominantes, exigirá uma soma maior de esforços diplomáticos (Lafer, 2002).

Dessa maneira, para além das questões ideológicas que sempre coloriram com fortes cores as relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos, questões concretas dividem suas posições em relação a uma possível participação na Alca. O fato é que a região latino-americana vive, no momento, uma situação de insegurança econômica e de instabilidade política generalizada, cujas causas, que se realimentam reciprocamente, têm suas origens na vulnerabilidade externa da maioria de seus países em face da turbulência financeira internacional, do seu reduzido crescimento econômico e da sua assimetria crescente com a potência central, fenômenos que, por sua vez, se superpõem à perversa distribuição de renda, à ruptura da tênue rede de proteção social e à existência de um desemprego estrutural, em âmbito nacional.

Essa realidade, que ninguém nega, está sujeita, no entanto, a diferentes diagnósticos que conduzem a diferentes remédios, dentre os quais a ALCA é o que mais divide as opiniões. Na verdade, um dos principais argumentos trazidos para o debate, desde o ponto de vista de alguns governos latino-americanos e de parte da opinião pública, é a profunda assimetria econômica que separa os países da região entre si e entre eles e os Estados Unidos. Os números já citados anteriormente são suficientes para nos mostrar as diferenças no tamanho das economias que estão presentes no espaço territorial que se pretende integrar, onde convivem a grande potência mundial com potências médias regionais e sub-regionais e países pequenos com economias frágeis ou em plena recessão e com pouco ou nenhum poder de negociação em âmbito internacional. De fato, se

compararmos a região das três Américas com outras regiões no momento que iniciaram seu processo de integração, vemos que, tomando como exemplo a “Europa dos 12”, a relação entre o PNB médio de sua principal economia e a média das demais era de 3,1 vezes, número mais ou menos similar à dos outros esquemas de integração, como o Pacto Andino, Mercado Comum do Caribe, Mercado Comum Centro Americano e NAFTA. No caso da ALCA, a relação é de 23 vezes a favor dos Estados Unidos (Abreu, 1997).

Mas, além de questões puramente econômico-comerciais, temos que levar em conta que a ALCA reproduz mecanismos políticos vigentes no NAFTA, como a falta de controle do fluxo de capitais, o que retira dos Estados membros as ferramentas capazes de controlar crises, a exemplo da que se abateu sobre o México há alguns anos e agora sobre a Argentina, que não pode evitar a evasão de US\$ 130 bilhões E também o fato de subordinar os Estados às corporações estrangeiras, uma vez que, de acordo com a regra de que as empresas transnacionais não podem ser discriminadas, os governos são passíveis de serem processados quando se avalia que uma ação governamental prejudica os interesses atuais e potenciais de alguma dessas empresas, demandas que, apresentadas por elas e julgadas em tribunal privado sem controle público, elimina qualquer possibilidade de discussão política (Casaro, 2002).

De qualquer modo, não devemos nos esquecer, quando pensamos em um possível acordo no plano hemisférica, que as relações entre países e grupos de países latino-americanos com os Estados Unidos sempre tiveram e terão uma agenda bilateral e multilateral extensa, abrangendo, paralelamente, interesses conflitantes e metas convergentes. No caso específico da ALCA, a estratégia negociadora estará marcada pela dicotomia entre os atrativos de um acesso potencial ao mercado e à tecnologia de uma grande potência e os riscos de destruição da capacidade produtiva doméstica e regional (Araújo, 1998).

Em face dessa perspectiva, um consenso parece formar-se na América do Sul: o da necessidade de que os processos de integração sub-regionais em andamento se aprofundem e de que desenvolvam entre si relações de maior densidade e operacionalidade. No que se refere especificamente ao Brasil, o compromisso com o MERCOSUL, não por razões apenas comerciais, mas também políticas e estratégicas, continua a ser considerado como uma prioridade, apesar de que, muitas vezes, o diálogo entre seus sócios tem-se transformado em monólogo. Não podemos nos esquecer que seus dois maiores sócios, Brasil e Argentina, encontram-se com suas economias em dificuldade, suas relações comerciais turvadas em vários pontos e, especificamente no caso da Argentina, com problemas políticos que paralisam sua atividade cotidiana e seus projetos futuros. Com efeito, além de conflitos comerciais já existentes -dentre eles, o relativo ao açúcar exportado pelo Brasil que, considerado pelos argentinos como fortemente subsidiado, havia sido retirado da pauta há três anos, as barreiras anti-dumping colocadas pela Argentina ao frango brasileiro, e a abertura de investigações

relativas aos têxteis exportados pelo Brasil- novas dificuldades se acrescentaram diretamente ligadas à atual crise argentina. Refiro-me ao fato de que este país, no âmbito de MERCOSUL, á é o principal responsável pelo aumento do déficit comercial do Brasil que atingiu, de abril a maio de 2002, US\$1,29 bilhão contra US\$ 387 milhões em 2001, equivalente a uma queda de 69% em suas vendas, especialmente no setor de manufaturados.

Contudo, partindo da convicção de que o MERCOSUL permanece como uma prioridade para o país, o governo brasileiro se tem empenhado em retomar as relações bilaterais com a Argentina, abaladas pelas medidas unilaterais tomadas por esse país. Na realidade a Argentina, ao haver proposto a abertura de seus mercados a terceiros países na tentativa de resolver separadamente os graves problemas econômicos que a afligem, teria rompido, na prática, caso isso tivesse se concretizado, com a união aduaneira alcançada pelo MERCOSUL, revertendo, assim, o processo a uma fase anterior. Esses conflitos e dificuldades, entretanto, parecem haver sido solucionados por meio da assinatura, no último mês de julho, de um memorando de entendimento que incluiu um acordo para o setor automotivo, um convênio de créditos recíprocos para financiar o comércio bilateral, e um terceiro para eliminar barreiras argentinas às exportações brasileiras de frango, carne suína e têxteis.

De qualquer maneira, as divergências entre Brasil e Argentina constituem uma questão especialmente séria pois explicita publicamente percepções e interesses discordantes entre os dois maiores sócios do MERCOSUL, que podem ser lidos como um mau sinal para os demais sócios plenos ou potenciais, enfraquecendo uma possível estratégia conjunta. No caso do Brasil, contudo, como já antecipamos, a posição oficial é clara, pelo menos no que se refere ao atual governo e, certamente, ao próximo, de acordo com as declarações dos principais candidatos à presidência do país. O que se aspira é somar o peso dos quatro países na negociação da ALCAe apresentar uma forte oposição às práticas protecionistas dos Estados Unidos, condicionando a incorporação do MERCOSUL à abertura do mercado norte-americano para a região. Concretamente essa exigência, prévia a qualquer entendimento e inegociável, se refere, especificamente, aos subsídios agrícolas gigantescos e às sobretaxas ao aço, questões às quais se somam as barreiras não tarifárias e á legislação anti-dumping, mecanismos considerados como uma forma de protecionismo. Segundo o ministro de Relações Exteriores Celso Lafer, 60% das exportações brasileiras para os Estados Unidos se defrontam com esse tipo de barreiras, seja na forma de sobretaxas e medidas anti-dumping para o aço, ou de direitos compensatórios para o suco de laranja ou de medidas sanitárias que restringem a exportação de carnes. “Não se trata apenas de uma negociação sobre tarifas, trata-se de uma negociação de acesso a mercados”, enfatiza (Lafer, 2001).

Fica claro, assim, que a orientação do atual governo brasileiro é a de aprofundar e fazer avançar o MERCOSULe, desde esse patamar, negociar ponto

por ponto cada item do novo regime hemisférico, especialmente a questão da abertura dos mercados norte-americanos. O discurso diplomático consolida essa posição e, mesmo, a radicaliza. Em diferentes ocasiões -pronunciamentos, entrevistas coletivas com jornalistas estrangeiros, palestras, etc.- o ministro Celso Lafer afirma: “O MERCOSUL é um destino para o Brasil, a ALCA apenas uma hipótese”, imagem que tem sido utilizada pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso. Continuando a desenvolver esse tipo de lógica declara: “A ALCA é uma opção para o Brasil. Portanto não deve ser encarada com resignação, mas sim como um empreendimento que valerá a pena na medida em que for congruente com o projeto de desenvolvimento do país” (Lafer, 2001).

No que se refere à Argentina, deixando de lado declarações de seu ex-ministro da Fazenda, Domingo Cavallo que considerava mais vantajoso para o país estabelecer relações comerciais diretas com os Estados Unidos do que conduzir as negociações desde Brasília, o atual governo Duhalde, que tem poucos meses pela frente, considera que diferentes alternativas devem ser utilizadas, bilaterais e multilaterais, dentre às quais a prioridade deve ser dada ao o MERCOSUL. Quanto ao Uruguai, o presidente Battle, ao mesmo tempo que apoia o MERCOSUL, tem declarado estar pronto a fazer uma série de concessões à ALCA, acreditando que com isso poderá se esquivar do impacto principal da crise financeira mundial que, tendo assolado a Argentina, já está dentro de seu território.

Dessa maneira, a realidade atual do MERCOSUL nos mostra que, apesar de todo o empenho do Brasil e do fato de que as posições de seus sócios parecem estar confluindo na mesma direção, o MERCOSUL, em tanto projeto de formação de um mercado comum está gravemente ferido, podendo retroceder e limitar-se a ter como objetivo ser apenas um acordo intra-regional de abertura comercial. Se isso se concretizar, dificilmente poderá continuar a ser o único conjunto de países da região suscetível de se fazer ouvir, efetivamente, nas negociações com os Estados Unidos.

Passando a examinar as posições dos demais países latino-americanos, as condições e posições também variam, sendo como um dos exemplos o Chile, país associado e não seu membro pleno que, sendo uma das economias mais abertas da América Latina, e tendo alcançado uma taxa média de crescimento de 8% no período de 1987/1997, o que o fez aparecer como uma vitrine das reformas neoliberais no continente, também começa a perder fôlego, alcançando apenas uma taxa de crescimento de 2,8% no ano de 2001. De qualquer maneira já concluiu um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, objetivo há bastante tempo perseguido pelo governo chileno que, em um discurso na Câmara de Comércio dos Estados Unidos, em abril de 2001, argumentava que se não fosse possível fechar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, sendo o Chile um país de economia aberta, com uma tarifa baixa (8%), disciplina fiscal, estado de direito e alto grau de transparência, seria muito difícil explicar aos

demais países da região que os Estados Unidos estão efetivamente comprometidos com a abertura dos mercados (Lagos, 2001).

Outro exemplo de posição favorável à ALCA é a dos países da América Central que, tendo suas economias, já de fato, na órbita dos Estados Unidos, consideram ter mais a ganhar do que a perder nessa parceria. Na realidade a Costa Rica, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Panamá podem ser quase que equiparados ao México, primeiro parceiro comercial dos Estados Unidos, pois exportam mais de 70% para o mercado norte-americano, sendo que um de seus países, El Salvador, assim como o Equador, na região andina, já estabeleceram uma “santa aliança” com o dólar, contagiando outros países da região que também sonham em fazê-lo. Correndo por fora, a Venezuela de Hugo Chavez tem mostrado uma posição crítica em relação à ALCA, assumindo-se, retoricamente, como o mais novo representante do anti-imperialismo norte-americano na América Latina (Le Monde, 20/04/01).

Examinando a posição da sociedade brasileira sobre os temas MERCOSUL e ALCA, especificamente daqueles setores que, por diferentes razões, se sentem envolvidos nesse debate, como economistas, políticos, intelectuais, empresários, trabalhadores e opinião pública em geral, é possível se afirmar que está longe de ser consensual. Como hipótese, poder-se-ia dizer que existem duas posições extremas: de um lado, se situam os que consideram que os custos de uma integração profundamente assimétrica do ponto de vista econômico e com uma enorme diferença de poder entre a potência que lidera o processo e os demais sócios e que, ao mesmo tempo, carece de redes de proteção capazes de neutralizar esses desequilíbrios, é totalmente incompatível com um projeto de desenvolvimento brasileiro e latino-americano. Os que assim pensam, apostam no avanço do MERCOSUL como a melhor solução a curto médio e longo prazo para se sair da crise, incluindo sua ampliação para todo o continente sul-americano e eliminando de vez a perspectiva ALCA, ou, pelo menos, empurrando-a para um horizonte sem prazo definido. Os que cobrem esse espectro são alguns intelectuais de prestígio, alguns diplomatas discretos ou rebeldes e, sobretudo o grande número de grupos e organizações anti-globalização que se reúnem em foros, seminários, manifestações de rua, e que, neste momento, acabam de organizar um plebiscito em torno da conveniência ou não do Brasil incorporar-se à ALCA.

No outro extremo se colocam os que negam a importância do MERCOSUL ou sua viabilidade e, portanto, não lamentam sua morte que consideram anunciada, e apostam no ambicioso futuro próximo hemisférico que se descortina para todos os brasileiros e latino-americanos. Essa posição extrema, contudo, começa a perder fôlego, seguindo o destino de alguns paladinos intransigentes do neoliberalismo que, ao observarem os desastres que ocorreram e estão ocorrendo na América Latina, passaram a se sentir menos seguros em quebrar lanças por essa causa.

Finalmente uma terceira posição que se poderia chamar de pragmática, ou realista, ou prudente. Nela se situam aqueles que concordam com a estratégia do governo brasileiro por considerarem que a ALCA, sendo um destino quase que inevitável poderá, se bem negociada, trazer benefícios para o Brasil e para toda a América Latina. Nesse caso, pensam que a consolidação do MERCOSUL daria ao Brasil e aos demais países membros uma unidade de propostas e objetivos face à ALCA, constituindo-se como um recurso de poder de grande força de convencimento nas negociações. Mas para que isso ocorra é necessário que os conflitos que inevitavelmente surjam no âmbito do MERCOSUL não congelem sua agenda, como o que tem ocorrido entre Brasil e Argentina, em que atritos comerciais mal resolvidos e posições tomadas individualmente vêm produzindo, além da queda do comércio entre eles, a percepção de que o MERCOSUL está vivendo seus últimos dias.

Para terminar diria que esta última posição traduz, em síntese, não só a do atual governo brasileiro como a de uma parte de seus empresários e de setores da opinião pública. Digo parte, porque, no que se refere aos empresários, há diferentes pontos de vista entre eles. Em um recente documento apresentado pela Fiesp se afirma que a criação da ALCA representa mais riscos do que oportunidades para o Brasil. O argumento apresentado destaca, além de questões domésticas -como falta de financiamento para as exportações, cargas tributárias extremamente pesadas, índices baixíssimos de tecnologia e de infra-estrutura- questões externas, como a predominância, nas exportações brasileiras, de produtos com pouca demanda ou demanda em queda no mercado mundial e com menor conteúdo tecnológico. Numa simulação extrema, em que as atuais tarifas de importação seriam todas rebaixasadas a zero, a Fiesp conclui que o Brasil seria, dentre os países da América Latina, o maior perdedor com o acordo ALCA.

Já a Coalizão Empresarial Brasileira -grupo formado em 1997 no processo de preparação para o III Foro Empresarial das Américas e que reúne empresários e organizações empresariais de diversos segmentos da atividade econômica do Brasil- tem uma posição mais indefinida, permanecendo na expectativa. Mostram-se especialmente preocupados com os impactos da crise financeira internacional sobre os fluxos comerciais, avaliando que as pressões protecionistas, que se manifestam com crescente intensidade nos países desenvolvidos, representam uma tendência extremamente negativa para países como o Brasil cujo parceiros comerciais se localizam em várias partes do mundo. Na condição de “global trader”, os interesses brasileiros nas negociações da ALCA dependem, fundamentalmente, do modelo de integração que emergirá das negociações (Coalizão Empresarial Brasileira 2002). Quanto à opinião dos demais setores da sociedade civil, o resultado do plebiscito realizado em setembro do ano em curso, no qual votaram 10.149.542 pessoas, dentre as quais 98,33% afirmaram que o Brasil não deve assinar o tratado da ALCA, e 95,94 % que “o Brasil não deve continuar na mesa de negociações”, representa um bom indicador.

De qualquer modo, creio que é possível afirmar que há uma concordância na sociedade brasileira sobre alguns pontos básicos. É a de que a estratégia que mais conviria ao país seria o estabelecimento de relações comerciais plurais, incluindo diferentes blocos e regiões, e de uma maior participação do Brasil nas instâncias multilaterais. Esse caminho que privilegia a consolidação e aprofundamento prévio do MERCOSUL, só poderia ser compatível com a ALCA se viesse acompanhada de ações paralelas, articuladas entre si e simultâneas que, construídas ao longo do tempo, permitissem aproveitar todas as possibilidades econômicas do país derivadas de sua dimensão continental, da amplitude potencial de seu mercado, de uma estrutura industrial desenvolvida e de uma diversificação significativa em termos de investimentos estrangeiros e fluxos internacionais (Coutinho, 1998).

Concluo este trabalho com a convicção de que, qualquer que seja a opção do Brasil e dos demais países latino-americanos diante da perspectiva ALCA, só valerá a pena participar do acordo se houver condições para entrar no jogo com voz própria e para obter dele benefícios para suas próprias sociedades. É essa a aposta que nossos países têm pela frente e que será perdida se ao entrarmos no processo não o fizermos com plena consciência do que somos e podemos, do que não queremos perder e do que temos para ganhar.

Bibliografia

- Abreu, M 1997 “O Brasil e a ALCA: interesses e alternativas”, in Velloso, Reis (Org) *Desafios de um País em transformação* (Rio de Janeiro: J. Editora).
- Araújo, José Tavares de 1998 *ALCA: Riscos e oportunidades para o Brasil* (Trabalho apresentado no Seminário realizado coordenado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, Ministério de Educação) (Rio de Janeiro).
- Arrighi, Giovanni (1994) *O Longo Século XX, Dinheiro e Poder e as Origens do Nosso Tempo* (São Paulo: Contraponto, Editora Unesp).
- Bernal-Meza, Raúl (2000) *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano).
- Bonilla, Adrian (2001) *Percepciones de la Amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico* (Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho de Relações Internacionais, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), no âmbito do Seminário Internacional coordenado pelo CLACSO e pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC- Rio) (Rio de Janeiro).
- Bottary, Mary et Swenarchuck, Michelle 2001 *NAFTA's investor "rights": a corporate dream, a citizen nightmare* (Washington: Multinational Monitor) Vol. XXII.
- Camargo, Sonia de 1997 “Economia e Política na Ordem Mundial Contemporânea”, in *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro) Vol. IX, Nº 1.
- _____ 1998 “Governabilidad en Procesos de Integración”, in *Cuadernos Nueva Sociedad* (Caracas: Editorial Texto).
- Casaro, Rita 2002 “ALCA, muito além da integração comercial”, in *II Ciranda*, fevereiro.
- Clarkson, Stephen 2000 “Apples and Oranges. Prospects for the Comparative Analysis of the EU and NAFTA as Continental Systems”, in *EUI Working Paper RSC* (Itália: European University Institute, Badia Fiesolana) Nº 2000/23.
- Coutinho, Luciano 1998 *A Área de Livre Comércio Das Américas – Riscos e Oportunidades da Integração Continental Assimétrica e Acelerada* (Trabalho apresentado em 06 janeiro de 1998 no Seminário organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, Ministério de relações Exteriores) (Rio de Janeiro).
- Dupas, G. 2002 “A experiência do NAFTA”, in Cintra, M. E., Cardim, C. H.(Org.) *Seminário: O Brasil e a ALCA*. (Brasília: Câmara dos Deputados/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI/FUNAG).

Fritsch, Wiston 1992 “Integración Económica: conviene la discriminación comercial?”, in Bouzas, Roberto et Lustig, Nora, (Org.) *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Garcia, Marco Aurélio 1998 *ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil* (Trabalho apresentado no Seminário realizado em 06 de janeiro de 1998 e organizado Pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, Ministério de Relações Exteriores) (Rio de Janeiro).

Greider, William 2001 “Sovereign Corporations”, in *The Nation* (New York) Vol. 272, april.

Guimarães, S. Pinheiro 2002 “A experiência do NAFTA”, in Cintra, M. et Cardim, C. H. (Org.) *Seminário: O Brasil e a ALCA*. (Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI/ FUNAG).

Hakin, Peter 1992 “La Iniciativa para las Américas: ¿qué quiere Washington?”, in Bouzas, Roberto et Lustig, Nora (Org.) *Liberalización Comercial e Integración Regional. De NAFTA a MERCOSUR* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

_____ 2001 “The Uneasy Americas”, in *Foreign Affairs* (Nova Iorque: Council on Foreign Relations) Vol. 80, Nº 2.

Hurrel, Andrew 1995 “O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial”, in *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio) Vol. XVII, Nº 1.

Lafer, Celso 2001 “ALCA: futuro”, Discurso realizado em 4 de abril de 2001 no âmbito do *Seminário: O continente americano e o futuro das integrações regionais* (São Paulo: Memorial da América Latina).

Lagos, Ricardo (2001). Discurso na Câmara de Comércio dos Estados Unidos.

Lavagna, Roberto (2002) “Los Desafíos del Mercosur”, in *Correio Sindical MERCOSUL*, No. 106, 06-14/04/2002.

Lustig, Nora 1992 “La estrategia de apertura económica de México y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte”, in Bouzas, Roberto et Lustig, Nora (Org.), *Liberalización Comercial e Integración Regional. De NAFTA a MERCOSUR* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Marconini, Mario 2001 *MERCOSUL: retrato e agenda*, Estudo realizado para o Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI.

Marshall, Don D. 1998 “NAFTA/FTAA and the new articulations in the Americas: Seizing Structural Opportunities”, in *The World Quarterly*. (Londres) Vol. 19, Nº 4.

- Mittelman, James H. (2001) *Alternative Globalization* (Trabalho apresentado no Seminário Internacional realizado em 24/27 de agosto de 2001 e coordenado pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais e pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio) (Rio de Janeiro).
- Morris, Stephen D. et Smith, John Passe (2001) “What a difference a crisis makes: NAFTA, Mexico and the United States”, in *Latin American Perspectives* (River Side) Vol. XXVIII.
- Naisbait, J. 1994 *Paradoxo global; quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores; nações, empresas e indivíduos* (Rio de Janeiro: Ed. Campus / Tradução de Ivo Korytowski).
- Ostry, Silvia (1992) “The New International Order: the Regionalization Trend”, *Conference of the New International Order*, Rio de Janeiro.
- Rogalski, Michel 2001 *Après Seattle et Millau: internationalistes e nouveaux mondialistes à l’assaut de la planète* (Trabalho apresentado no Foro Social Mundial) (Porto Alegre)
- SEAIN - Secretaria de Assuntos Internacionais 2000 “*Indicadores da Economia Mundial*” (Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão) Nº 11.
- Shoch, James 2000 “Contesting Globalization: Organized labor, NAFTA, and 1997 and 1998 fast-track fights”, in *Politics & Society* (Stoneham) Vol. XXVIII.
- Tavares, Maria Conceição 2000 *Entrevista: Valor Econômico*, 28 de março.
- Toklatian, Juan Gabriel 2002 “Colombia; más inseguridad humana, menos inseguridad regional”, in *Contexto Internacional*. Vol. XXIV, Nº. 1.
- Veiga, Pedro da Motta 1992 “A evolução do MERCOSUL no Período de Transição: Hipóteses, Alternativas e Cenários”, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior* (Rio de Janeiro), agosto/outubro.
- _____ 2002 “As normas trabalhistas e ambientais na agenda de negociações internacionais”, in Cintra, M. E. et Cardim, C. H. (org.) *Seminário: O Brasil e a ALCA* (Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais).

Nota

1 A primeira versão deste artigo, intitulada “O canto da Sereia: América Latina perante a ALCA”, foi publicada na revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, Vol. 16, no. 1, janeiro/março 2002.

Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización¹

Lincoln Bizzozero*

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo visualizar los avances y problemas registrados en las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea con vistas a la concreción del Acuerdo de Asociación Interregional, y adelantar algunas perspectivas de las consecuencias que aparejarían en el sistema internacional los contenidos y propuestas que se han estado manejando en las negociaciones.

El tema resulta particularmente relevante por el hecho de que el Acuerdo de Asociación entre las dos regiones sería el primer acuerdo entre dos bloques regionales en el sistema internacional que tendría consecuencias en los ámbitos político, económico y social en sus diferentes manifestaciones². Por otra parte, la posible concreción del Acuerdo de Asociación derivaría en una lógica interregional de intercambio y bosquejo de propuestas en ámbitos multilaterales, fenómeno que también resulta novedoso en lo que concierne la confección de una nueva arquitectura en el siglo XXI³.

A su vez, desde la perspectiva europea, la pertinencia del tema surge por la evaluación de resultados en el orden societario interno de la capacidad de exportar el modelo de integración y de gobernabilidad regional, lo cual constituye un

* Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay. Presidente de la Comisión Sectorial del MERCOSUR de la Universidad de la República. Investigador nacional (CONYCIT-Ministerio de Educación y Cultura). Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

desafío a su proyección como actor de primer orden en el mundo⁴. Finalmente, desde la perspectiva del MERCOSUR, las negociaciones evalúan las capacidades del bloque en momentos de replanteos diversos sobre sus objetivos y tiempos, así como de las propuestas específicas, prioridades, disyuntivas y caminos factibles en los distintos frentes negociadores⁵.

Las perspectivas de concretar un acuerdo y de llegar a una nueva dinámica en las relaciones interregionales se plantearon con énfasis como consecuencia de la reciente realización, en Montevideo, de la Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Bi-regionales MERCOSUR-Unión Europea. En la reunión, la Unión Europea presentó al MERCOSUR una oferta arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales, además de realizar algunas concesiones y avanzar en el proyecto del Marco Institucional del futuro Acuerdo de Asociación, en los contenidos del diálogo político en las relaciones entre ambos bloques, y en propuestas de cooperación económica y también de cooperación social y cultural.

Los resultados de la reunión fueron evaluados positivamente por la delegación europea, y en general tuvieron una acogida positiva entre los negociadores y analistas del MERCOSUR⁶. Esta evaluación varía sin embargo cuando se analizan las repercusiones en el ámbito gubernamental de los países del MERCOSUR y en particular de Brasil. Ello es así por las diferencias específicas en las políticas exteriores de los países como consecuencia de los recursos globales, la posición en la estructura del sistema internacional y la articulación del Estado-sociedad civil en el ámbito nacional⁷. Aun cuando Brasil ha avanzado su posición en las negociaciones bi-regionales vinculándola a la perspectiva del lanzamiento de las negociaciones en la OMC⁸, el aspecto fundamental ha pasado a ser la negociación en sí, tanto de los tiempos posibles para la concreción del acuerdo, como del contenido de las propuestas en curso y sobre todo de las posibles consecuencias en el marco de las articulaciones regionales y la gobernabilidad mundial.

La focalización de la negociación en los contenidos y tiempos resulta relevante por las consecuencias inmediatas y a futuro de la posible implementación de la Asociación, que constituiría la primera entre dos bloques regionales. Ello es lo que la diferencia significativamente de otros acuerdos de cooperación similares que la Unión Europea ha concretado recientemente con países de América Latina. La focalización planteada se fundamenta en las políticas de negociación definidas institucionalmente en ambos bloques, por los mandatos acordados a los negociadores y por la propia base jurídica que posibilitó el inicio formal de las negociaciones con el objetivo de fortalecer las relaciones entre las partes y preparar las condiciones para la creación de una Asociación Interregional⁹. Por otra parte, desde la perspectiva europea, que es el polo negociador que ejerce la capacidad de iniciativa, las políticas generales fueron acordadas y negociadas en un marco definido, la Agenda 2000, donde quedaron planteados las estrategias, prioridades y tiempos de las negociaciones con el exterior. Además, las políticas específicas hacia América

Latina fueron concretadas en el documento de la Comisión “Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)”, donde se explicitó el modelo de cooperación hacia la región a través del apoyo a los procesos de integración y a lógicas descentralizadas con participación de ciudades, regiones, sectores y actores de la sociedad civil.

En ese sentido, el giro dispuesto por los negociadores europeos ingresaría dentro de una lógica institucional ya definida, donde los tiempos se plantean en función de los objetivos estratégicos. Es por ello que la posibilidad de que la concreción del Acuerdo de Asociación Interregional se adelante a la implementación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas plantea a los otros jugadores y en particular a Estados Unidos, por la competencia sistémica, la necesidad de definir movimientos por los efectos posibles del desvío de comercio por una parte, y de mejor posicionamiento para las inversiones y compras gubernamentales por la otra. Que esta variante en la disposición negociadora de la Comisión Europea está inserta en una política global y trans-gubernamental dirigida a concretar el lanzamiento de la nueva ronda de la OMC lo pauta la cantidad de visitas que se concretaron por parte de representantes gubernamentales y de la Comisión Europea. En particular, las visitas a Brasil por parte de dirigentes europeos relevantes como Gerhard Schroeder y Tony Blair y por diferentes comisarios y representantes europeos muestran la importancia que está asumiendo ese país como artífice de una estructuración regional y como una pieza en la articulación de la gobernabilidad mundial¹⁰.

Este acercamiento parte conceptualmente de la consideración de que los regionalismos constituyen articulaciones entre el nivel estatal y el mundial que posibilitan la reestructuración, regionalización e internacionalización del Estado y en particular de algunas de sus competencias.

Por otra parte, las instituciones regionales se relacionan e insertan cada vez más con las estructuras económicas internacionales, lo que deriva en la construcción de un diseño-mundo que tiene distintos niveles (estatal, regional, mundial) y ámbitos (geopolítico, geoeconómico, comercial, tecnológico, sectorial) en las organizaciones multilaterales¹¹. Este es el aspecto fundamental que diferencia este momento histórico de lo que se registrara en los inicios del siglo XX, donde se señala la importancia que tuvieron el comercio y la inversión internacional en la expansión del capitalismo y en el porcentaje de internacionalización de crecimiento del producto.

Esta aproximación permite ubicar a su vez el núcleo fundamental que se plantea en este trabajo en el sentido de que los contenidos que están siendo negociados para concretar la Asociación Interregional buscan concertar políticas comunes a nivel internacional en el ámbito político, en materia de paz y seguridad y de derechos humanos, así como también en el fortalecimiento y mayor regulación de las instancias multilaterales económicas y de comercio. Por otra parte, se bosquejan políticas concretas entre los dos bloques regionales a nivel del comercio, la coo-

peración y el diálogo político que implican una nueva modalidad de intercambio y de cooperación, sobre todo por la participación de los actores de la sociedad civil en distintos niveles. Estos distintos canales de comunicación y negociación muestran diferentes alcances en materia de acuerdos y posibilidades de cooperación: más dificultosa en los ámbitos multilaterales tanto en la definición de intereses estratégicos como en materia de instrumentos comerciales, y con mayor potencial en la cooperación interregional a través de la conformación de redes en distintos niveles y sectores, que involucra a diferentes actores de la sociedad civil.

Estas pautas que se delinearán en la aproximación bi-regional no definen un camino trazado de una vez y para siempre. En ese sentido, como ya se indicara, la posibilidad de llegar al Acuerdo de Asociación Interregional va a estar condicionada por un marco temporal de negociaciones transatlánticas y por la propia evolución de los actores implicados. Si bien las definiciones temporales no son un aspecto menor en la articulación de los distintos espacios y en las consecuencias económicas, las mismas no dan cuenta de las diferencias estructurales entre los distintos regionalismos que pueden llevar a una “desconexión”¹² de un bloque o de subregiones por un quiebre institucional y/o un levantamiento social. Además, sin llegar a estas situaciones, puede darse un bloqueo de las instancias de negociación provocado por un país, a partir de una alianza entre empresarios y operadores políticos que no pudieron canalizar sus reivindicaciones que se consideran sensibles y que además se relevan prioritarias.

El trabajo está ordenado de la siguiente manera: se comenzará planteando los antecedentes institucionales de la aproximación Unión Europea-MERCOSUR, para ubicar sus aspectos distintivos en tanto modelo específico de otros posibles acuerdos Norte-Sur. En segundo lugar, se ubicarán los temas esbozados en los distintos ámbitos y niveles y la posibilidad de concertar políticas en los mismos. Este punto posibilitará diferenciar los distintos canales de contacto entre los dos bloques regionales y visualizar los intereses compartidos. En otro apartado se proyectarán los actuales términos de la cooperación entre los dos bloques y las perspectivas que sugieren a partir de la inclusión de la sociedad civil en las propuestas negociadas en tanto modelo específico y diferenciado de regionalismos que plantean ir más allá del comercio. Finalmente se comentarán algunas conclusiones sobre las perspectivas que tiene esta aproximación entre dos regiones en el marco de los límites que plantea la política de Estados Unidos y los que surgen de la misma construcción de la gobernabilidad mundial.

Antecedentes y perspectivas institucionales del Acuerdo Marco Interregional Unión Europea-MERCOSUR

Un aspecto significativo a tener en cuenta en las relaciones entre la Europa comunitaria y América Latina es la construcción de su política exterior, que se edificó sobre dos pilares: la cesión de competencias por medio de Acuerdos Interna-

cionales, y la cláusula evolutiva, que permite una progresiva asunción de competencias supranacionales en función de los objetivos definidos por los tratados comunitarios. Es por ello que resultan relevantes los instrumentos utilizados en la proyección internacional comunitaria, porque permiten visualizar la extensión y profundización de los compromisos. Pueden señalarse los inicios de una política comunitaria hacia América Latina recién a partir de los años ochenta, en que se plantea una política global de cooperación. La aproximación anterior estuvo signada por las dificultades en encontrar un canal común de negociación, ya sea por falta de interlocutores para Europa o por la no inclusión de los temas del desarrollo para América Latina (Ayuso, 1996; Bizzozero, 1993).

Los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional resultan significativos, en la medida que permiten señalar la especificidad de América Latina para la Europa comunitaria, la compleja articulación de acuerdos diferenciados con las subregiones latinoamericanas y finalmente la prioridad que es otorgada al MERCOSUR como subregión que permitirá el desarrollo del conjunto. En esas tres líneas pueden identificarse tres orientaciones relevantes en la evolución de la Europa comunitaria hacia América Latina: la etapa que comienza con las negociaciones para incorporar a España y Portugal, la orientación definida a partir de la II Comisión Dehors en 1989 donde se concreta una política diferenciada hacia América Latina, y finalmente la que se inicia con el apoyo concreto al MERCOSUR a través de la firma del acuerdo de cooperación inter-institucional en 1992 y que posteriormente derivaría en la firma del Acuerdo Marco Interregional.

La primera orientación resulta importante por el hecho de que establece el interés más definido de Europa hacia América Latina, aunque al mismo tiempo especifica la dificultad de anclar el continente en las propuestas externas definidas por la Comunidad (no constituía una propuesta Norte-Sur, aunque tampoco podía definirse en tanto asociación cooperativa). Desde el inicio, a los efectos de las relaciones preferenciales de España y Portugal con “países y territorios de ultramar” se diferenció América Latina de otras regiones, planteándose de esta forma el debate sobre la orientación y contenido de la relación con ese continente (Arenal, 1990).

Los tres pasos inmediatos de ese interés diferenciado hacia América Latina fueron: la participación de España y Portugal en el establecimiento del diálogo comunitario con los países de América Central, antes de su ingreso a la Comunidad Europea; la mención del interés de España por América Latina en la declaración unilateral anexa al tratado de adhesión; y el encargo a la Comisión por parte de los responsables políticos de la Comunidad, de un estudio destinado a identificar líneas específicas de actuación para dinamizar las relaciones con América Latina¹³.

Una vez que la Comunidad Europea definió el interés hacia América Latina se hizo necesario sentar las bases que posibilitasen el diálogo entre la instancia europea y los organismos regionales latinoamericanos. Esa instancia se concretó

con la segunda Comisión Delors en 1989, durante la cual se procesaron una serie de cambios en el plano institucional, que trajeron consecuencias en los vínculos bilaterales, en la cooperación y en la “presencia” comunitaria en América Latina.

Entre los resultados más visibles que le imprimió la orientación europea a las relaciones con América Latina se ubica el inicio de un diálogo político entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río y un viraje en la cooperación comunitaria hacia el continente. Ese cambio se verificó en el documento de la Comisión sobre orientación estratégica en la política de cooperación hacia América Latina y Asia; en proyectos comunitarios para América Central y países andinos; y en acuerdos de segunda y tercera generación con países latinoamericanos.

El Grupo de Río se constituyó en el interlocutor que posibilitó la contraparte latinoamericana al diálogo regional. En 1989, en una reunión en Granada de ministros comunitarios y del Grupo de Río a la cual asistió el presidente de la Comisión, Jacques Delors, se llegó a la convicción de que era posible y necesario mantener una esfera de diálogo diferenciada. Ello se concretó en la conferencia de Roma, donde participaron los ministros comunitarios, el comisario Matutes, los ministros del Grupo de Río, observadores de organismos internacionales y un representante del Parlamento europeo. Es en esa conferencia de Roma, celebrada el 20 de diciembre de 1990, que la “Declaración de Roma” institucionaliza el diálogo político Comunidad-Grupo de Río.

La tercera orientación significativa desde la Europa comunitaria consistió en definir una aproximación específica con el MERCOSUR. Para ello, el tejido político-institucional que se gestó en los inicios de los noventa entre la Europa comunitaria y los países del MERCOSUR fue la manifestación externa de una adaptación por parte de ambas subregiones. Desde el punto de vista europeo, la modificación de la orientación y contenidos de la cooperación al desarrollo permitió identificar a América Latina con mayor precisión en el presupuesto comunitario.

Esta orientación general para todo el continente convergió con un compromiso específico de apoyar el proceso de integración subregional del MERCOSUR, debido sobre todo a la convergencia en los objetivos y en el modelo de construcción cultural del proceso. Además, el hecho de que el MERCOSUR concentrara un porcentaje significativo del producto y del comercio exterior del continente propulsó la idea de otorgarle prioridad a esa subregión, en tanto motor de América Latina, con el objetivo último de tener como interlocutor un continente desarrollado y autónomo en el mundo.

Los fundamentos del apoyo europeo al MERCOSUR se especificaron en las posibilidades concretas de cooperación en la ingeniería de la integración (transferencia de *know-how* y experiencia comunitaria general), y en la factibilidad de garantizar una zona estable para las inversiones y comercio (Bizzozero, 1994). Esta aproximación específica hacia el MERCOSUR se concretó en un acuerdo de cooperación inter-institucional en el año 1992, por el cual la Comisión de la Co-

munidad Europea definió determinadas áreas para apoyar al proceso (institucional y logístico a la Secretaría Administrativa; en aduanas, normativa técnica y agrícola).

Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR completaron una etapa en la aproximación entre ambos bloques con la firma del Acuerdo Marco Interregional (AMI) el 15 de diciembre de 1995. El Acuerdo tuvo como antecedente una propuesta del Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, quien planteó la posibilidad de conformar una zona de libre comercio entre ambas subregiones en una reunión de Cancilleres del MERCOSUR y la Unión Europea que se desarrolló en San Pablo en abril de 1994.

La propuesta de Manuel Marín fue retomada por los Cancilleres de ambas regiones e inició un diálogo institucional entre los dos bloques que se explicitó en las declaraciones de las Cumbres de las dos regiones (Cumbres de la Unión Europea de Corfú y Essen, y Cumbres MERCOSUR de Buenos Aires y Ouro Preto) antes de llegar a la Declaración Conjunta de Bruselas entre Cancilleres de ambas regiones a fines de 1994 y al debate comunitario sobre la propuesta concreta a realizar.

La Comisión de las Comunidades Europeas, en un documento donde analizó la política a llevar a cabo hacia el MERCOSUR, planteó tres posibilidades: celebración de un acuerdo de cooperación comercial; celebración de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica; y creación inmediata de una asociación interregional. Aun cuando la Comisión definió el mismo objetivo final para las tres opciones, descartó dos de ellas por diferentes motivos -un énfasis muy marcado en el plano comercial relegando a un segundo plano el diálogo político y la cooperación para la opción comercial, y una concepción demasiado voluntaria sin considerar los tiempos del proceso MERCOSUR para la opción de definir enseguida una asociación interregional- y recomendó la concreción de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica (Bizzozero-Vaillant, 1995).

La celebración del Acuerdo Marco Interregional de cooperación comercial y económica contempló tres niveles de relación: preparación de la liberalización de los intercambios, apoyo a la integración en diferentes sectores y cooperación en proyectos “regionales”. De esta manera, para la Comisión de las Comunidades Europeas, la cooperación con el proceso de integración y el diálogo político se consideran partes ineludibles del componente de la asociación interregional.

El diálogo permanente definido en el Acuerdo se ha concretado en la celebración de tres reuniones entre los Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR y la Unión Europea. Por otra parte, a nivel de la Subcomisión Comercial se terminó de procesar la “fotografía” conjunta en mayo de 1998. El análisis conjunto en donde se presentaron los flujos comerciales y de inversiones, la definición de los productos sensibles, el tema servicios, y las normas y disciplinas comerciales, es uno de los puntos definidos para pasar a una etapa diferencia-

da en la liberalización entre ambas regiones. La Comisión, a partir de ese análisis, presentó las directivas de negociación para la futura asociación interregional al Consejo, en julio de 1998, luego de debates importantes en su seno y una clara posición en contra de algunos Comisarios¹⁴. La decisión final del Consejo de la Unión Europea de otorgar el mandato a la Comisión para iniciar negociaciones con el MERCOSUR y Chile por separado, una semana antes de la Cumbre con América Latina y el Caribe en junio de 1999, visualiza las dificultades en la toma de decisión por parte de Europa, pero también la importancia del paso definido de acuerdo a las definiciones y contenidos del Acuerdo Marco Interregional, que constituye el instrumento de base.

Las transacciones con vistas al objetivo de la Asociación Interregional comenzaron en noviembre de 1999, planteándose julio del 2001 para el inicio de las negociaciones arancelarias y no definiéndose fechas para la conclusión de las mismas. En la reunión del Consejo de Cooperación MERCOSUR-Unión Europea que se realizó en noviembre de 1999 en Bruselas se definió la estructura con un Comité de Negociaciones Birregionales, con responsabilidad en temas comerciales y en la coordinación general del proceso, un Subcomité de Cooperación, Grupos Técnicos, y Secretarías de Coordinación para ambos bloques. Por otra parte, se definió la metodología de negociación y una agenda con etapas. En materia de negociaciones comerciales se crearon tres Grupos Técnicos, como ya se había planteado en la anterior etapa para la confección de la “fotografía”: comercio de bienes con tres subgrupos; comercio de servicios, movimiento de capitales, inversiones y propiedad intelectual; y defensa de la competencia y solución de controversias.

Las reuniones que se realizaron durante el año 2000 mostraron un mayor distanciamiento en las posiciones de los negociadores, condicionados por los efectos de la crisis en los países del Cono Sur y por el incremento de la sensibilidad sectorial de los sectores agrícolas de ambos bloques por las consecuencias en las definiciones sobre los modelos de desarrollo que apareja la vinculación tecnología-recursos naturales, por las consecuencias y limitaciones efectivas de algunas enfermedades (aftosa, vaca loca) y por las dificultades que surgen en restricciones normativas de diferente índole (producción e importación de productos transgénicos).

La propuesta arancelaria que realizaron los negociadores europeos en la Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Biregionales, las concesiones en otros aspectos como la definición de la Asociación Interregional, y las propuestas en materia de cooperación, enfatizan en ese sentido la ofensiva comunitaria para acordar un eje diagonal Unión Europea-MERCOSUR. La aproximación, si bien es un punto de partida importante, no oculta el hecho de que efectivamente se parte de diferencias estructurales importantes en la posibilidad de concertación de políticas en ámbitos multilaterales, como veremos en el próximo apartado.

Agenda de temas e intereses en las instancias multilaterales

Las agendas definidas por ambos bloques hasta el año 2000 otorgan una guía de camino en cuanto a las políticas a seguir, incluyendo la política exterior en el caso de la Comunidad Europea y las relaciones externas en el caso del MERCOSUR. La definición de las prioridades espaciales y temporales y las perspectivas de ampliación y de negociación pautan de esa manera la importancia que tiene la contraparte para concretar una asociación y también las dificultades y desafíos que se pueden presentar. En ese sentido, se verifica una diferencia en la importancia que cada bloque otorga al otro en la definición de la agenda y en el desarrollo de sus respectivas políticas en materia de relaciones externas: las perspectivas de ampliación de la Unión Europea y los frentes de negociación en el espacio atlántico ubican al bloque latinoamericano en una ponderación menor de la ubicación que tiene el bloque europeo en la consideración de los países del MERCOSUR. Hay que considerar sin embargo que la Cumbre de América del Sur que se realizó en Brasilia planteó pautas y orientaciones para la integración sudamericana que enfatizan la importancia de la integración física y reabren el debate sobre prioridades y necesidades en materia de los espacios territoriales¹⁵.

Además de la orientación y prioridades que surgen de las respectivas agendas, ambos bloques tienen una posición diferente en la estructura del sistema internacional y distinto peso en el comercio internacional. Estas dos referencias plantean dos niveles específicos de vinculación: el que hace a la concepción estratégica vinculado a las condiciones del orden internacional y el que se remite a las bases e instrumentos del sistema de comercio internacional. En ambos niveles de vinculación se constata una evolución en los últimos años, a partir del inicio de las negociaciones para concretar una Asociación Interregional: más definida en los temas vinculados con los principios y condiciones de funcionamiento del sistema internacional y más dificultosa por la sombra que arrojan la Política Agrícola Común y el incremento de lógicas de intercambio norte-sur en temas vinculados al sistema de comercio internacional.

Las divergencias que se manifestaron durante años anteriores en el nivel estratégico entre ambos bloques regionales, referidas a los principios de funcionamiento del sistema internacional, han llevado a una especial consideración de la evolución del Diálogo Político entre la Unión Europea y el MERCOSUR. En ese sentido un ejemplo de estas diferencias se planteó con las posiciones frente al conflicto en los Balcanes.

Desde la perspectiva europea la justificación de la acción colectiva se ubicó en la defensa de los derechos humanos, como lo patentó la Declaración del Consejo Europeo sobre Kosovo al otorgar prioridad en el acuerdo político a la necesidad de encontrar una solución pacífica al conflicto. Desde el punto de vista europeo, la intervención se justificó porque se infringieron disposiciones de las Naciones Unidas, en particular la resolución 1199 del Consejo de Seguridad, y para

evitar una catástrofe humanitaria. Desde la perspectiva de América Latina, el énfasis se situó en salvaguardar los principios de integridad territorial de los Estados, el respeto de los derechos humanos y en la defensa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el único órgano internacional legitimado para mantener la paz y seguridad internacionales. En ese sentido se expresó el Grupo de Río en un comunicado que elaboró con motivo de la reunión que realizara en México el 25 de marzo de 1999. El comunicado señaló la preocupación por el inicio de los ataques aéreos en contra de objetivos militares serbios por parte de la OTAN y enfatizó su discrepancia con el uso de la fuerza sin observar la Carta de Naciones Unidas en sus artículos 53 y 54 (no utilización de medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad).

Otro ejemplo que testificó las diferencias en la interpretación de principios de funcionamiento del sistema internacional y en su interacción con los temas de la democracia y los derechos humanos se planteó a raíz de la detención de Pinochet, con la consecuencia de que en la Cumbre Iberoamericana que se realizó en Cuba durante 1999 no participaron Chile y Argentina, que se solidarizó con la posición chilena.

La ampliación del contenido del Plan de Acción de Cooperación Política, que se trazó en la Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, ubica las siguientes áreas para canalizar los temas comunes: paz y estabilidad, prevención de conflictos, fortalecimiento de la confianza y la seguridad; fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para gestionar crisis; promoción y protección de los derechos humanos, democracia y estado de derecho; desarrollo sostenible que tome en consideración las dimensiones económicas, sociales y medioambientales; combate al tráfico de drogas, lavado de dinero y delitos afines, comercio ilegal de armas, crimen organizado y terrorismo; fortalecimiento de la cooperación multilateral, especialmente en los foros de las Naciones Unidas; otros temas acordados por las partes.

Para desarrollar la cooperación política en estas áreas, cuyos instrumentos y operatividad no resultan todavía claros, la Unión Europea parte de determinados principios -multilateralismo, ausencia de voluntad hegemónica y rechazo de todo tipo de exclusión-¹⁶ que plantean un eje diagonal y prioritario de articulación en relación a otras regiones del planeta. De todas formas, la concreción de la Asociación Interregional con una estructura definida y esos contenidos temáticos en el ámbito político resulta un paso importante en el que habría que detectar el significado concreto y las consecuencias en términos de las relaciones entre los bloques, pero también en lo que concierne al gerenciamiento de los temas internacionales en su impacto en los bloques regionales y sobre todo la perspectiva de cooperar en los diferentes ámbitos multilaterales de contenido político y social para plantear nuevas bases en la gobernabilidad mundial, si bien esta opción está apoyada por las instancias europeas y una parte importante de los gobiernos eu-

ropeos, los intereses estratégicos vinculados al área atlántica y en particular a los Estados Unidos y determinados sectores económicos que visualizan el término de las instancias de intervención institucional y de legitimación de política, por su carácter restrictivo del empuje hacia menores grados de contralor y de limitación del mercado.

Si bien la propuesta en el plano del diálogo político no está todavía totalmente definida, quedaron consensuados los contenidos de dos artículos que son significativos en cuanto a la continuidad del diálogo al nivel de representantes políticos y a la participación de la sociedad civil. En lo que concierne al primer punto, el referido a la continuidad del diálogo político, los representantes europeos aceptaron la propuesta del MERCOSUR de establecer una periodicidad en las reuniones del Consejo de Asociación, que no excederán el período de dos años. La resistencia europea a acordar esta periodicidad tiene que ver con la cantidad de días-año que están comprometidos en reuniones de los distintos círculos de prioridades (Consejo de la Unión, Consejo Ministerial, Comisión, Parlamento, en el marco de la ampliación del espacio transatlántico, euro-árabe, euro-asiático, euro-latinoamericano, entre otros, sin contar las relaciones bilaterales)¹⁷. Este punto por lo tanto salda una dificultad al incluir al MERCOSUR en los círculos de prioridades de manera periódica y regular cada dos años.

En lo que concierne a la relación de la Asociación Interregional con la sociedad civil, la fórmula de consenso adoptada plantea promover reuniones periódicas, conjuntas o separadas con representantes de la sociedad civil de las dos regiones, incluyendo en particular a la comunidad académica y a los interlocutores sociales y económicos, con el objetivo de mantenerlos informados de la marcha y desarrollo de la Asociación y además para recibir sugerencias para su mejoramiento. Las diferencias en este punto planteadas en la anterior reunión se focalizaban sobre todo en la obligatoriedad y características de la convocatoria. Al enfatizar la posibilidad de promover las reuniones conjunta o separadamente, dentro del marco de los respectivos mecanismos de cada bloque, se resguarda la autonomía de la articulación específica a nivel regional entre las instancias institucionales y la sociedad civil.

En lo que concierne a las bases de funcionamiento del sistema de comercio internacional resultan más relevantes las lógicas conflictivas basadas en las diferencias estructurales Norte/Sur, que inciden en diferentes niveles de la negociación. Además de ello, la Política Agrícola Común continúa siendo un tema difícil de abordar por las diferencias existentes en los puntos de partida adoptados sobre el sentido de la misma y su vinculación con las negociaciones. Los datos específicos muestran un incremento del déficit comercial de los países del MERCOSUR con los países europeos, un aumento del porcentaje de exportaciones europeas a los países del MERCOSUR como consecuencia de las aperturas y definiciones arancelarias, y un agravamiento de diferencias en los términos del intercambio. Los datos a este respecto son elocuentes en todos los rubros señalados:

el déficit comercial alcanzó para el conjunto de América Latina los 16.000 millones de dólares en 1998, del cual el 53,2% fue con la Unión Europea y solamente un 16,9% con los Estados Unidos; las importaciones de Argentina desde los países de la UE crecieron un 440% y las de Brasil un 238% entre 1990 y 1998, mientras las importaciones comunitarias desde el MERCOSUR crecieron solamente un 15%; en cuanto a la estructura de los intercambios, el 60% de las exportaciones a la Unión Europea estuvieron representadas por alimentos y productos básicos, mientras el 74% de las ventas europeas fueron bienes manufacturados y maquinaria de alto valor añadido (CEPAL, 2000; IRELA, 2000).

La Política Agrícola Común atañe en ese sentido no solamente a las lógicas de intercambio entre las dos regiones, sino también a las perspectivas de un mayor equilibrio en los flujos comerciales. En ese sentido, la propuesta arancelaria para concluir un Acuerdo de Libre Comercio derivará necesariamente en incluir parte de los productos sensibles protegidos en el paquete del 90% a liberalizar de acuerdo a las normas del comercio internacional, además de mejorar el sistema de cuotas de ingreso, como se ha planteado en la Quinta Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales.

La Política Agrícola Común con sus secuelas en los intercambios bilaterales, el incremento del déficit en la balanza comercial y la estructura de intercambios Norte-Sur, oscurece otros temas de la agenda birregional y del sistema de comercio internacional en que los intereses pueden llevar a una concertación de políticas. En ese sentido, pueden señalarse algunos intereses convergentes que favorecerían una aproximación entre ambas regiones en los temas del comercio internacional: el fortalecimiento de las instancias multilaterales y de la OMC; el mantenimiento de las lógicas y tiempos regionales siempre que no contraríen la normativa internacional, contrariamente a los intentos bilaterales o hegemónicos planteados por la política comercial de los Estados Unidos; el apoyo a las pequeñas y medianas empresas que representan el mayor porcentaje en la estructura empresarial de los países europeos y del MERCOSUR y defender las mismas de la competencia de las grandes compañías; el apoyo a los procesos de integración regional.

Este conjunto de intereses compartidos que convergen esencialmente en la intersección del ámbito regional y multilateral no son suficientes para promover una interacción positiva frente a los otros temas que plantean lógicas conflictivas. En ese sentido, los principales temas de la agenda internacional -servicios, cláusula laboral, certificación medioambiental- ingresan en la lógica Norte-Sur y resulta difícil encontrar puntos de convergencia, aun cuando recientemente se han producido algunos acercamientos, como en lo que concierne al apoyo europeo a la utilización de patentes en Brasil.

Dado que estas diferencias estructurales se encuentran implícitas en las negociaciones birregionales, se podría esperar, como ha estado aconteciendo, una dificultad en avanzar en las negociaciones. Sin embargo, las perspectivas del ALCA,

el incremento del comercio de Estados Unidos con la región, el aprendizaje que significó el desvío de comercio de México una vez que ingresó al Tratado de Libre Comercio de las Américas, y las efectivas pérdidas que podrían derivarse en el sector automotriz, bienes de capital y servicios, además del impacto en las posibilidades de inversión de las empresas europeas, provocan una necesaria adaptación y flexibilización de las posiciones europeas.

De todas formas, si bien los pasos auguran una continuidad y no una ruptura de las negociaciones para llevar a buen término las mismas, la agenda de temas conflictivos continuará afectando las perspectivas de una mayor cooperación en el ámbito multilateral. En ese sentido, debería plantearse la cooperación en una perspectiva temporal y visualizar un incremento de la cooperación a partir de lógicas interactivas entre los bloques que posibiliten una aproximación en otros temas. De todas formas, en lo inmediato, sigue estando planteado el tema del pago de determinados costos en los inicios del proceso de liberalización y de la Asociación Interregional, además de las dificultades en pasar al fortalecimiento de las instancias multilaterales mientras no se concreten algunas medidas vinculadas con los límites diversos impuestos por los países desarrollados en su conjunto a las importaciones de productos agrícolas.

Las líneas de cooperación como articuladoras de espacios y actores sociales

Las políticas externas europeas que se fueron definiendo en la década de los noventa obedecieron a los cambios en el sistema internacional. Ello es así no solamente con la ampliación a los países de Europa Central y Oriental, sino también con otras regiones donde se va posicionando como modelo específico regional con una propuesta definida en el eje de articulación *sui-generis* entre el nivel institucional-regional y el estatal y por otra parte en la participación de la sociedad civil. La cooperación ha sido al respecto una fórmula para exportar el modelo al menos en tres ámbitos: el que concierne la cooperación institucional y el fortalecimiento de la integración por una parte, el que se refiere a los distintos ámbitos de cooperación económica sectorial que parten de la reciprocidad de intereses, y finalmente a través de programas que derivan en la conformación de redes interregionales.

Es en la década de los noventa que por primera vez se comienza a aplicar una política específica de cooperación hacia América Latina, a partir de una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento¹⁸. En esa comunicación la Comisión planteó el interés estratégico de América Latina y definió criterios y lineamientos de acción, pero además una política selectiva orientada a salvaguardar la heterogeneidad política y económica de los países. Por otra parte, el Parlamento Europeo respondió a la Comunicación de la Comisión con el “Informe Bertens” que propuso un Programa de Acción Global para América Latina en el marco de

la Política Exterior y de Seguridad Común, lo cual lleva a incluir a todos los Estados de la Unión Europea.

De acuerdo al documento base y a las definiciones que otorgaron en materia de política de desarrollo los Tratados posteriores, las nuevas directrices identificaron tres ejes prioritarios de la cooperación en América Latina: el apoyo institucional y la consolidación de los procesos democráticos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y el apoyo a las reformas económicas y la competitividad internacional. En cada una de estas áreas la cooperación se ha localizado en tres temas: el apoyo a la integración regional, la educación y la formación, la gestión de la interdependencia Norte-Sur. Las orientaciones señaladas han sido instrumentadas a través de acciones de cooperación que han reflejado la extensión y selectividad de las mismas (enfoques que garantizan la especificidad por los distintos niveles de desarrollo). Por otra parte, la articulación descentralizada de diferentes espacios y actores que garantiza una participación específica y activa de múltiples sectores de la sociedad civil en la cooperación con una participación específica, y finalmente la articulación entre los niveles nacional-regional y mundial en la aproximación al sector y en la participación y gestión financiera.

Estas orientaciones en materia de cooperación, que fueron decididas hacia fines de la década de los noventa, explican el entrecruzamiento de acciones de cooperación entre la aprobación del Acuerdo Marco Interregional en noviembre de 1995 y los años posteriores donde se despliega una acción global con acciones diversificadas y descentralizadas que ha implicado una participación creciente de la sociedad civil. En ese sentido, la cooperación se ha diversificado y extendido horizontalmente con articulaciones diversas euro-latinoamericanas entre ciudades (Programa URB-AL), universidades e institutos universitarios (Programa ALFA), entre pequeños y medianos empresarios (Programa AL-Invest) y entre diferentes sectores como el energético (Programa ALURE).

El entrecruzamiento de la cooperación al proceso de integración del MERCOSUR que podría potenciarse a través de la concreción de la Asociación Interregional, con los programas horizontales que han comenzado a implementarse hacia el fin del milenio, genera la necesidad de contemplar el conjunto de los programas de cooperación desde el punto de vista europeo, pero también lleva a la necesaria inclusión de sectores, regiones, ciudades y actores de la sociedad civil en las dinámicas de los bloques y en la definición de sus valores e identidades culturales.

La exportación del modelo regional europeo implica de por sí la transferencia no solamente del *know how* institucional y de reglas de políticas públicas y económicas, sino también de la articulación Estado-sociedad civil en su representación plural¹⁹. Un ejemplo de la repercusión de estos Programas en las lógicas de funcionamiento del MERCOSUR ha sido el Programa URB-AL. El Programa URB-AL es un programa de cooperación descentralizado de la Comisión Europea, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo de relaciones directas y duraderas entre las ciudades y otros actores de ambos bloques regionales. Lo que se

busca a través de estas redes es fomentar el intercambio de temas comunes, la transferencia de prácticas y experiencias positivas, así también como gestar niveles de cooperación regional e interregional desde una perspectiva ciudadana que propenda a mayores niveles de participación y de gestión del ciudadano en las lógicas urbanas²⁰.

Además de los objetivos y propuestas, resulta relevante la extensión de la participación de las ciudades. URB-AL, que comenzó en su primera convocatoria en 1999 con ocho redes temáticas en temas como protección del medio ambiente, el desarrollo económico local, el control de la movilidad urbana, el patrimonio histórico, las políticas locales de lucha contra la droga, generó un movimiento de ciudades y actores superior al efectivamente registrado en las evaluaciones. Una de las redes, “Políticas sociales urbanas”, coordinada por la Intendencia Municipal de Montevideo, contó con ciento cincuenta ciudades miembros, de las cuales ciento tres eran latinoamericanas y cuarenta y siete europeas, y veintitrés socios externos, cuyos resultados se plasmaron en diferentes seminarios, intercambios y documentos sobre las políticas sociales urbanas en tanto experiencias comparadas, que posibilitan una nueva perspectiva sobre temas de la agenda común. En ese sentido, varios de esos temas se encuentran incluidos en la agenda birregional conjunta -efectos de la globalización, reestructuración del Estado, políticas sociales, desarrollo local y regional por poner algunos ejemplos-, lo cual lleva a reflexiones, elaboraciones y propuestas desde lo local hacia los distintos niveles planteados -estatal, regional, internacional-, pero también en las distintas articulaciones gestadas por los propios programas -redes de ciudades en la subregión, regionales, birregionales e internacionales.

La participación de actores de la sociedad civil y de otras instancias de organización de las sociedades además de las propiamente estatales, en tanto modelo diferenciado de proceso de integración que incluye la dimensión ciudadana y va más allá del comercio, constituye un desafío, como lo sugiere la experiencia de la red de Mercociudades en el MERCOSUR. La red que se inició con anterioridad al Programa URB-AL tuvo un impulso en las experiencias compartidas de participación de las regiones en la institucionalidad europea y planteó la inclusión en la estructura institucional, reivindicación que finalmente llevó a su consideración en el diseño organizativo.

Conclusiones: la necesidad de un análisis multi-nivel de la aproximación de los bloques en el sistema internacional

El análisis está centrado en las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea con vistas a la concreción del Acuerdo de Asociación Interregional. Ello implica analíticamente considerar los distintos planos de la negociación: político, económico, productivo, cultural, de cooperación.

Los avances y resultados que se concreten en esos distintos planos irán paulatino las posibilidades que tienen los regionalismos de definir un espacio específico de intermediación entre el Estado y el sistema internacional por una parte, y de participar activamente en la gobernabilidad mundial por el otro.

La consideración de esos distintos planos posibilita una comprensión de las prioridades temáticas de cada uno de los bloques por una parte, y además de las dificultades específicas para avanzar en el camino de un acuerdo interregional por la otra. En ese sentido se ubican problemas específicos a corto plazo, tanto en las posiciones frente a la liberalización comercial como en la consideración del sentido de la tierra y de los cultivos en el entorno social.

La posición que tienen ambos bloques condiciona no solamente las definiciones en cuanto al sector agrícola y el comercio, sino también la orientación frente a temas ambientales, de derechos humanos, de consideración de la cláusula social en el comercio, entre otros. Las diferencias en las posiciones se han visto reflejadas en diversas ocasiones, por lo que resulta difícil considerar una mayor aproximación en temas específicos que hacen a la construcción de una gobernabilidad del sistema internacional en los planos político, comercial, productivo y financiero. Más bien, en este nivel, el político-burocrático, los avances quedan acotados por la opción estratégica de la Unión Europea y los avances en el eje continental planteados por la perspectiva del ALCA.

Al considerar otros ámbitos de las relaciones Unión Europea-MERCOSUR que incluyen diferentes espacios de cooperación, surgen otras opciones y perspectivas en la construcción de una aproximación entre los bloques que incluya diferentes actores de la sociedad civil. Es en estos espacios que dan cuenta de diversas redes y articulaciones (Forum empresarial, Forum sindical, URBAL, entre otros) que puede pensarse en la complejidad expansiva y constructiva de la aproximación entre dos bloques regionales. Es esta complejidad construida a partir de una nueva concepción estratégica europea en materia de cooperación la que da cuenta de una construcción diferente y compleja de la aproximación entre dos bloques, que implica un no retorno en lo que concierne a la participación de diferentes instancias con vistas a la conformación de la asociación interregional.

Es esta complejidad la que justifica la necesidad de un enfoque multidisciplinario e integrado que tenga en cuenta los diferentes niveles de la aproximación y que posibilite articular esos niveles con la orientación y formulación de directrices por una parte, y por la otra con el eje de definición de las políticas estratégicas, a los efectos de visualizar cómo se articulan los regionalismos con los ámbitos de decisión estatales.

Bibliografía

- Ayuso, Anna (1996) “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europeo”, en *Afers Internacionals* (Barcelona), N° 32.
- Badie, Bertrand; y Smouts, Marie-Claude (1993) *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale* (Daloz, Paris Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques).
- Bizozero, Lincoln (1993) “La relación entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea: ¿Un nuevo parámetro de vinculación?”, en *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) N° 101.
- Bizozero, Lincoln; y Vaillant, Marcel (eds) (1995) “*La inserción internacional del Mercosur. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?*” (Montevideo, Ed. Arca).
- CEPAL(2000) *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la UE* (Santiago de Chile).
- Comisión Europea *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)* (Bruselas).
- del Arenal, Celestino (1990) “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea”, en *Revista de Instituciones Europeas* (Madrid), Vol. 17, N° 2.
- Forum Euro-Latino Americano (1998) *Relatório. Uma Parceria para o Século XXI. Regular e Democratizar o Sistema Global* (Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais).
- Gratius, Susanne (2000) “Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y MERCOSUR en el actual contexto internacional” en Seminario-Taller *Negociaciones comerciales internacionales* (Montevideo, SELA-ALADI).
- Higgott, Richard (1997) “Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional”, en *Politique Etrangère* (Paris) Vol. 2, N° 97.
- IRELA (1998) “*Preparando la Asociación UE-MERCOSUR. Beneficios y costos*”, en *Informe* (Madrid) noviembre.
- IRELA (2000) *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional* Documento de Base preparado para la IX Reunión Ministerial UE-Grupo de Río (Madrid).
- Magnette, Paul; y Remacle, Eric (2000) *Le nouveau modèle européen* (Bruselas, Études Européennes)
- Programa URBAL-Red N° 5 “Políticas sociales urbanas” *La red n° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido* (Montevideo, URBAL-Intendencia Municipal).
- Roett, Riordan (comp.) (1999) *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales* (Buenos Aires, Nuevo Hacer – GEL).

Santander, Sebastián (2001) “La légitimation de l’Union Européenne par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régionale”, en *Études Internationales*, (Québec) vol. XXXII, N° 1.

Telò, Mario; y Magnette, Paul (dir.) (1998) *De Maastricht à Amsterdam. L’Europe et son nouveau traité* (Bruselas, Complexe).

Notas

1 Este trabajo se hizo en el marco del apoyo otorgado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República para la investigación sobre el tema de las Relaciones Externas del MERCOSUR.

2 La diversidad de planos que sobrepasan el plano comercial es un factor diferencial en relación a otros ámbitos de negociación. Véase al respecto la Comunicación del Comisario Marin a la Comisión Europea del 8 de marzo de 1999 y las correcciones aportadas referidas a la asociación con América Latina. Commission Européenne (1999) “*Nouveau partenariat Union Européenne/Amérique Latine pour le XXI ème siècle*” Communication de M. Marin, COM (1999) 105/6 (Bruselas).

3 Esta apuesta de regionalización de los ámbitos multilaterales para plantear las bases de una nueva arquitectura de gobierno mundial ha sido desarrollada en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Véase al respecto Paul Magnette - Eric Remacle (2000) *Le nouveau modèle européen* (Bruselas, Études Européennes) y Mario Telò (1998) “L’Union Européenne dans le monde de l’après guerre froide” en Mario Telò - Paul Magnette (dir) *De Maastricht à Amsterdam. L’Europe et son nouveau traité* (Bruselas, Ed. Complexe).

4 El potencial de legitimación interno como consecuencia de los resultados en el ámbito internacional fue señalado por Sebastián Santander (2001) “La légitimation de l’Union Européenne par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régionale” *Études Internationales* (Québec, Canadá) vol. XXXII N° 1.

5 Las perspectivas de los distintos frentes negociadores y la posibilidad de un triángulo atlántico son analizadas en Riordan Roett (comp.) (1999) *MERCOSUR: Integración regional y mercados mundiales* (Buenos Aires, Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano). En lo que concierne a la relación entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil con las políticas en el MERCOSUR, véase el artículo de José Augusto Guilhon Albuquerque “La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña” en Felipe de la Balze (comp.) (2000) *El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo* (Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la Argentina).

6 En ese sentido léase Félix Peña (2001) “Relación Unión Europea-MERCOSUR. Dos bloques que se acercan cada vez más” *La Nación* Suplemento Comercio Exterior del 25 de julio. Por otra parte, son significativas las opiniones de los representantes de la delegación europea que se procesaron en la prensa regional durante los días de la reunión.

7 Véase el editorial de *Gazeta Mercantil* del 30 de julio del 2001, “Brasil tem papel estrategico para UE”.

8 Los temas que el Embajador de Brasil en la OMC, Luiz Felipe Seixas Corrêa, señaló como fundamentales para iniciar la próxima ronda de la OMC, son: la revisión de las reglas de subvención a las exportaciones, el esclarecimiento de las normas que permitan el acceso a los medicamentos sin entrar en conflicto con las normas de propiedad intelectual, los avances en el sector agrícola para abrir el mercado de los países desarrollados, la revisión de las reglas anti-dumping, y las negociaciones sobre la implementación de los acuerdos y reglas existentes. La consideración de estos temas fortalecerían el sistema multilateral de comercio, que constituye un objetivo de la política exterior de Brasil. Véase al respecto *Valor Econômico* del 31 de julio del 2001.

9 Hay que puntualizar que entre el 20 de noviembre de 1995 en que se firma el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, y 1999, en que se tenía la ratificación de todos los Estados Parte de la Comunidad Europea y del MERCOSUR, se aplicaron en forma provisional las disposiciones sobre cooperación comercial, que aparecen recogidas en los artículos 4 a 8 del título II del Acuerdo y los artículos 27, 29 y 30, a los efectos de posibilitar el funcionamiento provisional de las instituciones para asegurar la cooperación entre ambos bloques.

10 Es indudable que este novedoso empuje oficial de visitas por parte de Europa, que no tiene parangón histórico, señala también desde una mirada externa el protagonismo europeo por no quedar relegado del juego regional y también internacional por los objetivos definidos en el Acuerdo Marco Interregional. Entre los comisarios que han visitado o van a visitar Brasil se encuentran Franz Fischler de Agricultura, David Byrne de Protección del Consumidor y Salud Pública, Margot Wallstrom de Medio Ambiente, Chris Patten de Relaciones Exteriores, Pascal Lamy de Comercio, y Pedro Solbes de Finanzas, además de Javier Solanas.

11 Richard Higgott (1997) “Mondialisation et gouvernance: l’émergence du niveau régional” *Politique Etrangère* (Paris), 2/97.

12 La “desconexión” se plantea no solamente por políticas activas desde la periferia, sino también por políticas pasivas desde el “centro”. También puede plantearse en términos de una dialéctica integración/exclusión como lo exponen Bertrand Badie - Marie-Claude Smouts (1993) *Le retournement du*

monde. Sociologie de la scène internationale (Paris Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz).

13 La definición del interés político-estratégico de la Europa comunitaria por América Latina se va definiendo desde las negociaciones por el ingreso de España y Portugal. De ahí que las conclusiones adoptadas por la Comisión reafirmen líneas de acción adoptadas anteriormente. Véase al respecto Angel Viñas (1991) “La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio” *Información Comercial Española* (Madrid) N° 690.

14 Cuatro Comisarios votaron en contra de la iniciativa, entre ellos el Presidente Jacques Santer y el Comisario de Agricultura, Franz Fischler. Cf. IRELA (1998) “*Preparando la Asociación UE-MERCOSUR. Beneficios y costos*” Informe (Madrid), noviembre.

15 Hay que señalar que en los antecedentes de esta Cumbre que obraron como impulsos suplementarios se encontró el decaimiento de las esferas multilaterales de negociación para los países del MERCOSUR. Las declaraciones del Presidente Cardoso en ese sentido para plantear las bases del relanzamiento del MERCOSUR resultaron significativas en su momento.

16 Estos principios están contenidos en la comunicación del Comisario Marin (1999) a la Comisión Europea, *Nouveau Partenariat Union Européenne/Amérique Latine pour le XXIème siècle* COM (1999) 105/6, O.J. 1424, Secretariado General, 1424 reunión de la Comisión Europea, 9 de marzo.

17 Uno de los argumentos utilizados para limitar las expectativas a una inclusión del MERCOSUR como prioridad efectiva en la agenda del Consejo de la Unión era justamente la carga de reuniones existentes en la agenda, por lo que resultaba difícil plantear nuevos círculos de prioridades. Este aspecto merece una atención particular, que solamente se señala en esta nota, ya que es indudable que los nuevos compromisos y exigencias en diferentes ámbitos y regiones plantean el desafío de una nueva percepción mundial del devenir humano, al menos en estas instancias en que están refrendando decisiones políticas que atañen a sociedades y proporciones importantes de población.

18 Se trata del documento elaborado por la Comisión “Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)”.

19 Las dificultades de articular en términos democráticos la interacción Estado-instituciones comunitarias-sociedad civil está planteada en términos de la regionalización de los poderes y competencias del Estado por Paul Magnette (2000) *L'Europe, l'État et la démocratie* (Bruselas, Ed. Complexe).

20 La vinculación globalización-localización es planteada por Klaus Bodemer (2001) “Lagunas en el debate de la globalización” en Programa URBAL- Red N° 5 “Políticas sociales urbanas” *La red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido* (Montevideo, URBAL-Intendencia Municipal).

El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional

Paz Verónica Milet*

El fin de la guerra fría supuso para los países latinoamericanos enfrentarse con una serie de desafíos. El principal, cómo relacionarse interna y externamente en un mundo en transición, en pleno proceso de recomposición de alianzas y cada vez más globalizado. Las opciones en ese marco apuntaban al aprovechamiento de las ventajas comparativas y a la generación de espacios sobre la base de nociones compartidas: la democracia como forma de gobierno, el sistema de libre mercado como principal vía de desarrollo económico, y la existencia de características similares, como el ser países subdesarrollados o en vías de desarrollo, con importantes deficiencias estructurales desde la perspectiva social y, en general, con una muy limitada capacidad de injerencia a nivel internacional.

Desde esa perspectiva, la principal instancia de concertación existente en América Latina al fin de la bipolaridad tradicional era el Grupo de Río. Una iniciativa que surgió en 1985, cuando se creó un Grupo de Apoyo para ayudar a la labor pacificadora del Grupo de Contadora en el conflicto centroamericano. Los países que participaron en esta labor de apoyo fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Un año después estos países se unieron a los integrantes del Grupo de Contadora –Colombia, México, Panamá y Venezuela- y dieron vida al Grupo de Río. Esta instancia de concertación política estableció como su carácter fundante el diálogo entre gobiernos democráticos¹.

* Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, FLACSO-Chile.

Desde sus inicios el Grupo de Río se constituyó como un grupo de diálogo político y búsqueda de consensos, con bajo nivel de institucionalización. Esto en la práctica significa que la conducción de esta iniciativa es entregada cada año a un nuevo país que ejerce la secretaría *pro tempore*, que existe flexibilización en el accionar, que todas las decisiones se asumen por consenso y que las principales instancias de concertación son las reuniones de presidentes, los encuentros de ministros de relaciones exteriores y la Asamblea General de Naciones Unidas. En ningún momento se pensó en crear una nueva institución internacional, sino generar un espacio de diálogo y consenso.

En la década de los '90 se incorporaron a esta iniciativa Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

El desarrollo del grupo en sus veinte primeros años

El Grupo ha tenido diferentes prioridades relativas a lo largo de los años: primero, entre 1983 y 1986, la búsqueda de un acuerdo pacífico y negociado en América Central; luego, a fines de los ochenta, la consolidación del proceso de democratización en el hemisferio; y finalmente, después de 1990, un esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial². En esencia los objetos de preocupación han ido variando, acorde con las circunstancias imperantes en la región. La preocupación inicial por la inestabilidad generada por el conflicto centroamericano, al alcanzarse la paz, debió dar paso a otras áreas de interés. A fines de los '80 e inicios de los '90 la principal labor del Grupo fue apoyar a las nacientes democracias de la región. Esto es especialmente destacado en la VII Reunión del Grupo de Río, realizada en Santiago de Chile el 15 y 16 de octubre de 1993, en la que se reafirmó el compromiso con la democracia y la vigencia del Estado de Derecho, expresado en el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, adoptado en esta misma ciudad en 1991 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Asimismo, señalaron: “reconocemos la importancia de seguir cooperando estrechamente en el fortalecimiento de instituciones democráticas, modernas y participativas en nuestra región. Frente a las difíciles situaciones internas que viven algunos países, reiteramos el firme respaldo a los esfuerzos que se desarrollan en pro de la reconciliación e independencia de los poderes y la subordinación de todos los sectores a la autoridad civil legítimamente constituida”³.

Esta declaración respondía a los desafíos que implicaban para las democracias latinoamericanas hechos como el autogolpe de Fujimori de abril de 1992 y la institucionalidad por él impuesta, en la que concentraba más el poder político en su persona.

Con posterioridad, como lo señala Alicia Frohmann, la temática de las cumbres ha estado centrada en incrementar la competitividad de la región en el escenario económico internacional. En esto ha existido coincidencia con otras instancias a nivel regional, y en la práctica, a pesar de que el Grupo se convirtió paulatinamente en un mecanismo de interlocución para los diálogos que sostiene América Latina con otras regiones del mundo y con países que tienen significación especial para el área⁴, se observa en general una falta de agenda y que el proceso se ha ido debilitando en el tiempo.

En esencia el Grupo de Río nació con objetivos muy amplios, como se observa en la declaración que surge de la primera Cumbre⁵, en la que se señala que el proyecto común se forja en “la concertación y la integración para la paz, la seguridad, la democracia y el bienestar social”. En una primera etapa, este objetivo se abordó fundamentalmente desde la temática de la seguridad y se acordaron acciones específicas: estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales; alentar la confianza recíproca y las soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región; contribuir, a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas; impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región; concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales; promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación; fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región; emprender una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta; reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo.

Especial referencia se hace en esta declaración a un respaldo a la soberanía argentina sobre las islas Malvinas.

Un año después, en la Cumbre de Uruguay de 1988, se hacen dos importantes constataciones: primero se hace referencia a la polarización mundial como un elemento de división altamente negativo y se señala que “para alcanzar la paz y el desarrollo es necesario superar la tendencia a dividir al mundo en zonas de influencia. La plena vigencia del principio de democratización en la toma de decisiones internacionales y el respeto de las soberanías nacionales son condiciones de estabilidad para un mundo cada vez más interdependiente”⁶. Un segundo elemento destacable en este encuentro es que se refuerza la idea de la democracia como un elemento fundamental para la participación esta iniciativa, ya que se optó porque no participara Panamá, a raíz del fraude electoral y la ruptura de las normas democráticas en ese país.

Desde la perspectiva de la seguridad, en esta reunión se incorporó un tema considerado como de la nueva agenda, el narcotráfico, y surgió la propuesta de suscribir un régimen internacional contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes.

El tema centroamericano quedó relegado en esta ocasión, y en las cumbres posteriores fue perdiendo cada vez mayor gravitación.

En 1989 la caída del muro de Berlín marcó un antes y un después a nivel internacional y eso quedó destacado en la Cumbre de Ica de ese año. Los presidentes destacaron los grandes cambios y señalaron: “hay un nuevo clima en el mundo. Deseamos que ese clima llegue a América Latina”⁷.

En esta ocasión se realizó una evaluación de lo efectuado durante los tres primeros años de gestión del Grupo y se concluyó que “el Grupo desarrolló una diplomacia presidencial, fortaleció la democracia, la sustentó, evitó conflictos e incentivó políticas de integración”.

Asimismo, se sentó un importante precedente al suspender a Panamá por la persistente ausencia de democracia y violaciones a los derechos humanos.

En esta cumbre, quienes suscriben ya no son los actores originales nuevos presidentes han asumido funciones en tres países. En el análisis de la ruta recorrida hasta este momento, desde la perspectiva de la seguridad, se destacaron cuatro puntos: drogas, terrorismo, Centroamérica y Atlántico Sur. Con relación al tema de las drogas, los mandatarios ratificaron el compromiso de combatir el flagelo con un enfoque integral. También reafirmaron la voluntad de impulsar un debate y una convención mundial sobre el tema en el marco de las Naciones Unidas. Asimismo, reiteraron su condena al terrorismo. Vinculado con los dos temas anteriores se encuentra el del tráfico clandestino de armas, al respecto, los jefes de Estado realizaron un llamado para que todos los Estados asuman su responsabilidad en el establecimiento de medidas de control eficaces. Igualmente, expresaron su satisfacción por el proceso de pacificación en el istmo centroamericano y por la reanudación de negociaciones entre Argentina y el Reino Unido.

La Cumbre de Caracas de 1990 sin duda marcó un momento crucial en el desarrollo de esta iniciativa, pues supuso una ampliación sustantiva de sus miembros. Se incorporaron dos nuevos Estados (Chile y Ecuador) se invitó a participar a Bolivia y Paraguay y, en representación de las subregiones respectivas, a aquellos que estuviesen ejerciendo la secretaría y/o presidencia de los grupos centroamericanos y de la comunidad del Caribe. Con ello se amplió la representatividad regional del Grupo de Río. Además, se reafirmó la relación entre la pertenencia al mecanismo y el sostenimiento de un sistema democrático de gobierno⁸.

Los presidentes analizaron también el problema del narcotráfico y reafirmaron la necesidad de un enfoque integral que debería de tomar en cuenta no sólo los aspectos represivos, sino, esencialmente, las dimensiones política, económica y social: “El problema no desaparecerá, aún cuando se ganen batallas en uno o varios países, mientras el conjunto de la comunidad mundial no actúe con decisión y energía”. Por otra parte, indicaron que las acciones no sólo eran necesarias en materia de consumo, sino en lavado de dinero, tráfico de armas, venta ilegal de insumos químicos, y persecución de los carteles en las principales ciudades de los países desarrollados.

La Cumbre de Cartagena (1991)

En esta reunión, los presidentes constataron los positivos e importantes avances y resultados en el proceso de integración pragmática, concepto desarrollado por Gert Rosenthal⁹. Así, los mandatarios reconocieron también la persistencia del problema de la deuda externa. América Latina continúa siendo una región exportadora de recursos financieros netos. Pero, más importante aún, debieron reconocer que la democracia era débil e inestable. Haití fue una señal de alerta más general de lo que se percibió en ese momento¹⁰. El autogolpe de abril de 1992, en Perú, se enmarcaba en esa tendencia. Este país fue excluido del Grupo de Río hasta que no restaurase su sistema constitucional y la democracia representativa. Las posteriores crisis de Brasil y Venezuela, a las cuales se unió la de Guatemala, remecían la norma básica de pertenencia y las tendencias a la democratización. Los principios y las normas del Compromiso de Santiago con la Democracia, aprobado por la OEA a iniciativa del Grupo de Río, eran puestos en cuestión.

En esta reunión, el tema de la seguridad fue abordado dentro de una larga lista de temas. Se presentó una propuesta que buscaba declarar a América Latina y el Caribe como una zona de paz¹¹. Esta propuesta no logró consensos mínimos dado el nuevo contexto global y regional. El concepto de “zona de paz” está vinculado de manera muy fuerte a la guerra fría¹².

En esta reunión se conoció la propuesta del presidente de Perú sobre una declaración del grupo relativa a la destrucción de armas masivas. La propuesta contenía una serie de elementos que iban más allá de los compromisos adquiridos por los países de la región. La propuesta Fujimori fue presentada inicialmente en la Primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, México, el 18 de julio de 1991. En esa oportunidad efectuó una propuesta de desarme. La gestión diplomática de Perú buscaba reunir, en forma extraordinaria, en Lima, a los cancilleres del Grupo de Río, en donde además de suscribir una declaración sobre armas de destrucción masiva los representantes de gobierno acordarían otras medidas de seguridad, confianza y transparencia. También se considerarían cuestiones como contactos entre altos mandos militares, reducción de efectivos y armas ofensivas en las zonas de frontera, la notificación de maniobras militares, y otras. La complejidad de los temas adicionales a la declaración dilataron las gestiones diplomáticas; surgieron diversos tipos de observaciones; la amplitud de los temas laterales conspiró contra la posibilidad de ratificación política por parte del Grupo de Río, de aquello que los países del Cono Sur ya habían suscrito en el Compromiso de Mendoza, y lo que los países andinos firmaran en el Comunicado de Cartagena. El autogolpe de abril de 1992 selló la suerte de la iniciativa. Perú fue excluido del Grupo de Río¹³. La norma básica de pertenencia -desarrollar un sistema democrático- no se cumplía, razón ésta de la exclusión del gobierno de Fujimori. Esta situación se mantendría hasta que no se dieran las condiciones de plena vigencia del sistema constitucional y de democracia representativa.

Esta situación cambió en la Cumbre de Chile (1993), al ser reincorporado el gobierno peruano, luego de la normalización constitucional y la realización de elecciones constituyentes.

La Cumbre de Buenos Aires (1992)

El tema de la democracia fue reiterado como el eje de articulación central del grupo. En este sentido, éste se solidarizó con el presidente de Venezuela frente al intento de interrupción violenta del orden constitucional. Los mandatarios destacaron el sentido positivo de las elecciones en Perú como camino a la normalización política y constitucional. Además, expresaron su preocupación por la continuidad de la situación haitiana. Con relación a los temas de seguridad, se incluyeron tres aspectos en la declaración de la reunión¹⁴.

Los presidentes destacaron la importancia del diálogo entre los Estados para la solución pacífica de los diferendos territoriales existentes en América Latina. A la vez, se congratularon del importante avance logrado para preservar a la región como una zona desnuclearizada y manifestaron su satisfacción por la próxima aplicación del Tratado de Tlatelolco.

Nuevamente, el tema de las drogas ocupó un lugar destacado de la agenda. Los mandatarios reiteraron los dos conceptos que sirven de base para las propuestas de política multilateral en este campo: responsabilidad compartida y soluciones integrales.

La Cumbre de Santiago (1993)

El tema de la democracia y su vinculación con la pobreza fue uno de los temas centrales de la agenda. A ellos se sumó un llamado para finalizar con éxito la Ronda Uruguay del GATT a impulsar una gran zona de libre comercio, a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

En cuanto a los temas de seguridad, los mandatarios reiteraron su compromiso de cooperación destinado a asegurar la paz y la seguridad internacionales. Por primera vez, en una reunión cumbre del Grupo de Río, se vinculó el tema del gasto en armamentos con la paz y el desarrollo. Al respecto, los presidentes indicaron: “consideramos que los cuantiosos fondos destinados al armamentismo deben ser canalizados hacia los esfuerzos para la paz y el desarrollo”. Así, instaron al cese de todos los ensayos nucleares por medio de un tratado multilateralmente negociado que establezca la prohibición total; es decir, que se construya un régimen internacional que “ponga fin a la posesión, utilización o amenaza de empleo de las arenas nucleares y de destrucción masiva”¹⁵.

En el campo de la lucha contra el narcotráfico, se acordó crear y perfeccionar mecanismos permanentes para el intercambio de información en esta materia. Los mandatarios reiteraron su condena al terrorismo.

La Cumbre de Ecuador (4 y 5 de septiembre de 1995)

El peligro nuclear fue uno de los temas principales abordados durante esta reunión. La región fue directamente afectada por el paso, cerca de las costas del Pacífico, de barcos que transportaban material radiactivo. Esto generó que en países como Chile se movilizara la sociedad civil y que el Grupo de Río emitiera una declaración de veinticuatro puntos, que incluyó una condena a los ensayos nucleares de China y Francia, así como el anuncio de acciones conjuntas para el logro de una moratoria nuclear.

Otras problemáticas centrales para esta instancia fueron los peligros de la volatilización de capitales, la lucha contra el narcotráfico, la solución pacífica de controversias y la integración física y energética de la región¹⁶.

La Cumbre de Bolivia (2 y 3 de septiembre de 1996)

En esta reunión es que se asume la centralidad que tendrá en la agenda del grupo la temática socioeconómica. Es así como se definió que el principal desafío del Grupo de Río para el siglo XXI sería superar la pobreza y buscar el bienestar que se merecen los pueblos latinoamericanos¹⁷.

En este marco se explicitó el compromiso de continuar ejecutando políticas favorables a los agentes económicos, en particular la pequeña y mediana empresa, generar empleos productivos con remuneraciones dignas, así como impulsar la educación, formación y capacitación laboral, como prioridad de los sectores más vulnerables.

Asimismo, el Grupo rechazó enérgicamente la Ley Helms Burton como mecanismo de aplicación extraterritorial de las leyes.

La Cumbre de Paraguay (16 y 18 de mayo de 1997)

Durante este período se denotó en la región la voluntad de trabajar conjuntamente frente a la principal propuesta estadounidense, la creación de un gran área de Libre Comercio de las Américas. La declaración de Asunción reafirmó la voluntad política tendiente a establecer el ALCA a más tardar en el año 2000, para lo cual se acordó una estrategia conjunta regional que profundizara sus alcances en la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile¹⁸.

Además, fue acogida la propuesta para dar paso a una Cumbre internacional del Caribe, América Latina, Centroamérica y la Unión Europea.

Por último, se reiteró el rechazo “a la aplicación unilateral y extraterritorial de las leyes nacionales por constituir una violación a la soberanía de los países”¹⁹. Sobre este punto se presentó un anexo que repudiaba, entre otras medidas, la aplicación de la Ley Helms Burton.

La Cumbre de Panamá (4 y 5 de septiembre de 1998)

Este encuentro se centró en la necesidad de concertarse para defender la paz la democracia representativa, y realizar un proyecto conjunto de desarrollo económico y social.

El tema de la seguridad continuó teniendo una presencia determinante en la agenda del grupo. Se exhortó a los países que aún no lo hubieran hecho a ratificar o adherirse al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, así como a la completa observación de ambos instrumentos por todos los Estados. Asimismo instaron a adherir a otros instrumentos internacionales como la Declaración Conjunta sobre Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas (Compromiso de Mendoza), la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, y la Convención sobre la Prohibición de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción²⁰.

Asimismo, se reafirmó el compromiso con los principios fundamentales y normas universales del derecho internacional humanitario, en especial la lucha contra la pobreza, y se señaló que los avances en materia de integración deben ser concebidos como procesos de desarrollo armónico de la región en su conjunto²¹, que beneficien a todos los niveles de la sociedad, especialmente a través de la creación de mayores y mejores empleos

La Cumbre de México (28 y 29 de mayo de 1999)

La discusión presidencial se centró en tres temas: la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, que se realizaría ese año en Brasil; las perspectivas de las economías latinoamericanas; y la situación social, pobreza y desigualdad en América Latina y El Caribe. Respecto a la Cumbre con Europa, los mandatarios coincidieron en que era un episodio histórico, en el que ambas regiones debían sostener un diálogo maduro, responsable e igualitario, sobre la base de un común denominador democrático. Asimismo, destacaron que para América Latina y El Caribe es fundamental seguir adelante con un proceso de liberalización comercial a través de negociaciones de carácter integral, sin excluir sector alguno, tanto en la Organización Mundial de Comercio como a nivel bilateral con la Unión Europea²².

No obstante, en este encuentro la temática abordada fue principalmente la económica, y se indicó que de no haberse adoptado ajustes económicos durante los últimos diez años, los efectos de las crisis de las economías latinoamericanas se habrían multiplicado.

Por último se consideró que la pobreza es el resultado final de una gran cantidad de elementos, entre los cuales destaca el desempleo. Entre otras preocupaciones, los mandatarios destacaron el crecimiento éste y la necesidad de desarrollar esquemas para impulsar el trabajo suficientemente remunerado, destacando para ello a la educación y a la capacitación como piezas claves²³.

La Cumbre de Colombia (15 y 16 de junio de 2000)

Nuevamente tres áreas fueron centrales en el encuentro presidencial: la seguridad, la defensa de la democracia, y el desarrollo económico. Los mandatarios propusieron el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales en el foro de la OMC, de carácter global e integral y sin exclusión de sector alguno, que condujera a la reducción efectiva de las barreras arancelarias y no arancelarias, tanto de bienes como servicios.

En el ámbito de la seguridad, reafirmaron su compromiso con el desarme nuclear y la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, e hicieron un llamado a ratificar la Convención de Ottawa.

Por último, establecieron un compromiso con la democracia.

La Cumbre de Chile (17 y 18 de agosto de 2001)

Esta reunión fue determinante en el desarrollo del grupo de Río, pues en ella se presentó una evaluación de sus primeros quince años de existencia y una proyección del rol que tendría este mecanismo en el nuevo siglo.

A modo de evaluación, los Jefes de Estado reconocieron el papel desempeñado por el Grupo de Río en la promoción y fomento de la paz en la región, y coincidieron en que el Grupo de Río ha coadyuvado de manera importante a aumentar los niveles de concertación y diálogo político alcanzados en la región²⁴.

Además, reafirmaron la preservación y la reafirmación de la democracia y la plena vigencia y goce de los derechos humanos como principios fundamentales del grupo de Río.

En el ámbito económico, plantearon el objetivo de impulsar un desarrollo libre y ordenado de los flujos de capital, así como el diseño de mecanismos que propicien un sistema financiero internacional más estable. En este sentido, mostraron su preocupación por la difícil situación experimentada por Argentina, y el Presidente Lagos se contactó con el mandatario estadounidense George Bush para solicitarle que apoyara créditos para el otorgamiento de créditos a este país sudamericano.

En la perspectiva de la seguridad, reafirmaron la necesidad de fortalecer las medidas de confianza mutua y cooperación en el ámbito de la defensa. Ello incluye la coordinación de la participación amplia de nuestros países en el sistema de información sobre adquisiciones de armas convencionales de la OEA y en el registro de armas convencionales de las Naciones Unidas, así como la información periódica sobre gastos militares conforme a las resoluciones adoptadas en este último organismo internacional y la búsqueda de fórmulas de homologación con sistemas de contabilidad de los mismos²⁵. En este sentido, reiteraron el propósito de adoptar medidas que contribuyan a una efectiva y gradual limitación de

gastos de defensa en la región con la finalidad de disponer de mayores recursos para el desarrollo económico y social de los pueblos de la región.

Además coincidieron en la urgente necesidad de ratificar la Convención de Ottawa y reiteraron la importancia de que todos los Estados de la comunidad internacional adhieran a los tratados de no proliferación con relación al desarme nuclear y de prohibición completa de ensayos nucleares.

Por último manifestaron el interés de prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en los planos nacional, regional y global, incluyendo medidas para asegurar la cooperación y asistencia internacionales.

El tema central de esta Cumbre, la Sociedad de la Información, fue relegado por la situación argentina y no tuvo una posición central en la agenda.

Elementos vitales en el desarrollo del Grupo de Río

El análisis de las temáticas abordadas por el Grupo de Río permite efectuar una serie de conclusiones. Primero, que a lo largo de sus quince años de existencia esta iniciativa ha pasado de una focalización inicial en temas de seguridad y de fortalecimiento de la democracia, hacia una centralidad en los temas económicos. Fundamentalmente, hacia la construcción de una estructura financiera más justa.

Segundo, se aprecia la carencia de una agenda y un desgaste de este proceso, no obstante, haberse consolidado el Grupo como el principal mecanismo de articulación política de la región. De hecho es un actor fundamental en la representación de ésta ante Naciones Unidas.

Una de las características de este Grupo que ha sido evaluada positivamente es su falta de institucionalidad. Esto le ha permitido responder rápidamente a desafíos coyunturales. A pesar del interés de algunos de sus miembros, la mayoría de los países del Grupo se manifestaron en las reuniones preparatorias de la Cumbre de Santiago contrarios a aumentar la institucionalidad de esta iniciativa. Se destacó que el Grupo de Río ha caracterizado su accionar en adoptar acuerdos que después son canalizados a través de la institucionalidad regional existente y competente según la materia de interés.

Hubo consenso en que la razón de ser del Grupo le impide institucionalizarse en una Secretaría con funcionarios técnicos que tengan a su cargo actividades de cooperación o financiamiento. Tarea de este mecanismo es coordinar, concertar y consensuar mandatos a organismos ya existentes, de esta forma se evita la duplicidad de funciones en el ámbito regional²⁶.

El aspecto que surge como el más deficitario –y que es la parte negativa de la baja institucionalidad- es el seguimiento y verificación de los compromisos asumidos por los cancilleres y los presidentes. El Grupo de Río ha demostrado una debilidad que es enunciar repetitivamente posiciones sobre múltiples temas de la

agenda internacional, muchos de ellos tratados al interior de otros organismos regionales y subregionales. Hay pleno acuerdo de evitar estas situaciones y así facilitar la proyección del grupo como un mecanismo eficiente y ágil en su tratamiento temático²⁷.

No obstante, paralelamente se limitó la capacidad de la troika y de la secretaría pro t mpore para desarrollar acciones unilateralmente, sin el apoyo -por consenso- de los otros miembros del Grupo.

En síntesis, la evaluación de la gestión del Grupo de Río es positiva, más allá de que frente a crisis coyunturales no ha actuado de la mejor manera, como en el caso peruano y el supuesto fraude electoral cometido por Fujimori. Los propios miembros de esta iniciativa se niegan a generar una mayor institucionalidad, pues consideran que los logros del Grupo se sustentan en el sistema de organización no tan institucionalizado. Sin embargo, las condiciones imperantes en la región -la actual crisis econ mica, la debilidad institucional que enfrentan algunos países y el contexto global y regional después de los atentados del 11 de septiembre- exigen una mayor coordinación y una acción decidida a nivel internacional. En este marco, es necesario replantearse la agenda del Grupo frente a la necesidad de responder adecuadamente a las nuevas amenazas.

Efectivamente, las crisis econ micas que afectan a la región generan gran preocupación, pero es necesario generar mayores niveles de concertación frente a otros desafíos que también revisten gran importancia. El caso colombiano y la consecuencias de una posible expansión de este conflicto a los países fronterizos, las crisis de gobernabilidad en algunos países de la región, son algunos de los desafíos que debería enfrentar este Grupo. A pesar del tiempo transcurrido desde su creación y del establecimiento de regímenes democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos, hay preocupaciones que no deben abandonarse, como son la defensa de la democracia y el debate de respuestas regionales concertadas frente a los nuevos desafíos a la seguridad. Más allá de las crisis coyunturales, un desarrollo de una agenda específica y continua es necesario para el reforzamiento del Grupo de Río.

Bibliografía

Cumbre del Grupo de Río 2001 “Declaración de Santiago” (Santiago) 17 y 18 de agosto.

“Declaración de Ciudad de México” 1999 (Ciudad de México) 28 y 29 de mayo.

“Declaración de Ciudad de Panamá” 1998 (Ciudad de Panamá) 4 y 5 de septiembre.

“Declaración de Santiago de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río” 2001 (Santiago) 17 y 18 de agosto.

Espiell Gross, Héctor 1993 “América del Sur: zona de paz”, en *Diplomacia* (Academia Diplomática de Chile, Santiago) N° 61, junio.

Frohmann, Alicia 1996 *Cooperación política e integración latinoamericana en los '90* (FLACSO-Chile: Nueva Serie).

Grupo de Río 1987 “Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia” *Declaración de la Reunión Presidencial de Acapulco* (Mexico).

Grupo de Río 1989 “Comunicado de Ica y Declaración de Ica” *Reunión Presidencial de Ica* (Ica) 12 de octubre.

_____ “Comunicado de la Reunión de Cartagena” 1991 *Reunión Presidencial de Cartagena* (Cartagena) 3 de diciembre.

_____ “Comunicado de los Ministros de Relaciones Exteriores sobre la Situación de Perú” 1992 (Washington) 13 de abril.

_____ “Declaración de Asunción” 1997 (Asunción) 16 y 18 de mayo.

_____ “Declaración de Buenos Aires” 1992 *Reunión Presidencial de Buenos Aires* (Argentina) 2 de diciembre.

_____ “Declaración de Caracas” 1990 *Reunión Presidencial de Caracas* (Caracas) 12 de octubre.

_____ “Declaración de Cochabamba” 1996 (Cochabamba) 2 y 3 de septiembre.

_____ “Declaración de Santiago de Chile” 1993 (Santiago de Chile) *VII Reunión del Grupo de Río* 15 y 16 de octubre.

_____ “Declaración de Santiago” 1993 *Reunión Presidencial de Santiago* (Santiago) 17 de octubre.

“Declaración de Quito” 1995 (Quito) 4 y 5 de septiembre.

_____ “Declaración de Uruguay” 1988 *Reunión Presidencial de Uruguay* (Punta del Este) 29 de octubre.

“Informe Reunión de Fortalecimiento del Grupo de Alto Nivel sobre el Fortalecimiento del Grupo de Río” 2001 (Santiago de Chile) 27 de junio.

Milet, Paz 1998 *Diplomacia de Cumbres* “El multilateralismo emergente del siglo XXI”, en Rojas, Francisco (Editor) *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres* (Chile: LACC-FLACSO).

Rosenthal, Gert 1991 “Un enfoque crítico a 30 años de integración en América Latina”, en *Nueva Sociedad* (Caracas) Vol. XIX, N° 113.

Van Klaveren, Alberto 2001 “El grupo de Río: quince años de cooperación política regional” en *El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia* (Washington DC) 20 de febrero.

Varas, Augusto (1992) “Zonas de paz en América Latina: ¿Una propuesta factible?” en *Seguridad, paz y desarme: propuestas de concertación pacífica en América latina y el Caribe en Anuario Estudios Estratégicos de América Latina 1990/1991* en CLADDE-FLACSO (Santiago: FLACSO-Chile).

Notas

1 Al respecto ver Paz Milet y Francisco Rojas Aravena, Diplomacia de Cumbres “El multilateralismo emergente del siglo XXI”, en Francisco Rojas A., Editor, Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres, LACC-FLACSO Chile, 1998, págs 201-232.

2 Alicia Frohmann, Cooperación política e integración latinoamericana en los ‘90, en Nueva Serie FLACSO-Chile, 1996, pág. 10

3 Grupo de Río, Declaración de Santiago de Chile, VII Reunión del Grupo de Río, 15 y 16 de octubre de 1993.

4 Van Klaveren, Alberto, “El grupo de Río: quince años de cooperación política regional”, ponencia presentada en el seminario Comunidad de Democracias “El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia”, organizado en cooperación con la Unidad de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, Washington DC, 20 de febrero de 2001.

5 Grupo de Río, “Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia”, Declaración de la Reunión Presidencial de Acapulco, México, 29 de noviembre de 1987.

6 Grupo de Río, “Declaración de Uruguay”. Reunión Presidencial de Uruguay, Punta del Este, 29 de octubre de 1988.

7 Grupo de Río, “Comunicado de Ica y Declaración de Ica”, Reunión Presidencial de Ica, Perú, 12 de octubre de 1989.

8 Grupo de Río, “Declaración de Caracas”, Reunión Presidencial de Caracas, Venezuela, 12 de octubre de 1990.

9 Gert Rosenthal, “Un enfoque crítico a 30 años de integración en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 113, mayo-junio 1991. Las tres etapas en las cuales periodiza la integración son: la etapa voluntarista, 1950-1975; la etapa revisionista, 1975-1990; y la actual, la pragmática.

- 10 Grupo de Río, “Comunicado de la Reunión de Cartagena”, Reunión Presidencial de Cartagena, Colombia, 3 de diciembre de 1991.
- 11 Héctor Gross Espiell, “América del Sur: zona de paz”. En *Diplomacia*, (Academia Diplomática de Chile, Santiago), N° 61, junio de 1993.
- 12 Augusto Varas, “Zonas de paz en América Latina: ¿Una propuesta factible?”, en CLADDE-FLACSO, *Seguridad, paz y desarme: propuestas de concertación pacífica en América latina y el Caribe*, Santiago, Anuario Estudios Estratégicos de América Latina, 1990/1991, FLACSO, Chile, 1992.
- 13 Grupo de Río, “Comunicado de los Ministros de Relaciones Exteriores sobre la Situación de Perú”. Washington, 13 de abril de 1992.
- 14 Grupo de Río, “Declaración de Buenos Aires”. Reunión Presidencial de Buenos Aires, Argentina, 2 de diciembre de 1992.
- 15 Grupo de Río, “Declaración de Santiago”. Reunión Presidencial de Santiago, Chile, 17 de octubre de 1993.
- 16 Grupo de Río, “Declaración de Quito”, 4 y 5 de septiembre de 1995.
- 17 Grupo de Río, “Declaración de Cochabamba”, 2 y 3 de septiembre de 1996.
- 18 Grupo de Río, “Declaración de Asunción”, 16 y 18 de mayo de 1997.
- 19 Ibidem.
- 20 “Declaración de ciudad de Panamá”, 4 y 5 de septiembre de 1998.
- 21 Ibidem.
- 22 “Declaración de Ciudad de México”, 28 y 29 de mayo de 1999.
- 23 Ibidem.
- 24 Declaración de Santiago, Cumbre del Grupo de Río, 17 y 18 de agosto de 2001.
- 25 Declaración de Santiago de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, 17 y 18 de agosto de 2001
- 26 Informe Reunión de Fortalecimiento del Grupo de Alto Nivel sobre el Fortalecimiento del Grupo de Río, Santiago de Chile, 27 de junio de 2001.
- 27 Ibidem.

Existe um novo cenário de segurança internacional?

Nizar Messari*

Introdução

A questão da segurança regional na América Latina se encontra num momento chave no início do século XXI. Acoincidência de eventos na escala mundial, com eventos na região, força uma necessária reavaliação do pensamento sobre segurança no sub-continente. Nas relações internacionais, os eventos do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) provocaram uma profunda mudança das prioridades e da estratégia de defesa nacional naquele país. Tais mudanças tiveram repercussões claras na América Latina, tanto na estratégia de luta contra o narcotráfico, quanto na baixa prioridade que a América Latina passou a ter no plano global para os EUA. No plano regional, o fim das negociações de paz na Colômbia e a precariedade dos processos políticos domésticos na Argentina e na Venezuela criaram novas ameaças e novos desequilíbrios na região. Apesar da dinâmica dos eventos nestes três países Latino-americanos ter sido local, sua evolução e seu tratamento não deixaram de refletir a influência do contexto internacional. Nesta reflexão, procuro analisar os dois conjuntos de eventos, sua concatenação, e suas conseqüências em relação ao pensamento sobre a segurança internacional e regional.

A ofensiva dos EUA para responder aos eventos do dia 11 de setembro de 2001 se concentrou principalmente no sul da Ásia. No entanto, a importância dos EUA para a América Latina, garantiu uma repercussão importante das novas

* Ph. D em Relações Internacionais pela Universidade de Miami e professor-assistente do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

prioridades norte americanas sobre os eventos políticos na América Latina. Tais repercussões foram tanto diretas como indiretas. Diretas pelos EUA terem pressionado o Brasil, a Argentina e o Paraguai a controlarem de maneira mais rigorosa a tríplice fronteira entre os três países. Havia a suspeita que aquela região providenciava o grupo Al Qaeda de Ossama Bem Laden com suporte financeiro e humano. Repercussões diretas também porque os EUA incentivaram o endurecimento da postura das autoridades Colombianas na sua luta contra os grupos de luta armada. Repercussões indiretas já que uma instituição como o Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a ser mais benevolente com um país como o Paquistão –aliado central dos EUA na sua guerra no Afeganistão– que com a Argentina, país que está praticamente em estado de colapso político.

Sustento aqui, portanto, que a postura dos EUA em lidar com o que eles chamam de ameaça do terrorismo, define a política dos EUA não apenas na Ásia e no Oriente Médio, mas também na América Latina, tornando a segurança o principal ponto da agenda bi e multilateral nas Américas. Esta opção pelo militar em detrimento do político tem sido incentivada e influenciada pelas escolhas feitas pelos EUA, para os EUA, e cuja validade é questionável. Para tratar esta influência dos EUA sobre as estratégias de segurança na América Latina, discuto primeiro as repercussões dos ataques terroristas contra os EUA, em particular sobre a nova estratégia de defesa dos EUA. Em seguida, analiso a evolução do pensamento sobre segurança na América Latina à luz dos recentes eventos na Colômbia e na Venezuela em particular. Estabeleço então as ligações entre as duas evoluções para finalmente tirar algumas lições e conclusões referentes ao estudo de segurança e à América Latina.

A América sob ataque?

A ofensiva terrorista contra os EUA no dia 11 de setembro de 2001 teve três conseqüências principais. Uma se refere ao debate sobre a necessidade de redefinir o que se entende por segurança, a segunda conseqüência foi a transformação do terrorismo como novo principal inimigo dos EUA, enquanto a terceira conseqüência foi a reelaboração da estratégia de defesa dos EUA. Estas três conseqüências são ligadas: a nova estratégia de defesa dos EUA decorre da escolha do terrorismo como novo inimigo daquele país, que por sua vez decorre da nova/velha postura americana sobre segurança.

Redefinindo o conceito de segurança

Quero destacar três elementos no debate acadêmico sobre o conceito de segurança. O primeiro elemento é a distinção entre estudos estratégicos e estudos de segurança, o segundo elemento é a distinção entre assuntos de segurança de alta intensidade Vs. assuntos de segurança de baixa intensidade, enquanto o terceiro é o conceito de “securitização”. O debate no mundo acadêmico e nos

setores de tomada de decisão, provocado pela queda da União Soviética, sobre a necessidade de se repensar o conceito de segurança, colocou em posições adversas os partidários da expansão do conceito de Segurança Internacional (Buzan, 1998; Kolodziej, 1992) e aqueles que defendiam sua essência militar e estratégica (Walt, 1991). O primeiro grupo defendia a necessidade de distinguir entre estudos estratégicos e estudos de segurança, enquanto o segundo grupo alegava que tal distinção não fazia sentido.

Segundo o grupo de acadêmicos que defendia a distinção entre estudos estratégicos e estudos de segurança, a distinção baseia-se na centralidade da segurança militar para os estudos estratégicos enquanto os estudos de segurança procurariam tornar mais complexo o conceito de segurança, pulverizando-lo assim entre diferentes setores –segurança militar, segurança econômica, segurança ambiental, segurança societal (Buzan, 1991). Para este grupo de acadêmicos, a segurança militar continua central, mas não é a única a ser garantida. Para o grupo de acadêmicos que defende a segurança como sendo essencialmente militar (Walt, 1991), as únicas ameaças que põem em perigo a sobrevivência do Estado são as ameaças militares. As demais ameaças parecem mais como “problemas” a serem resolvidos do que propriamente ameaças que necessitam a mobilização de todas as potencialidades da sociedade para enfrentá-las. Neste debate acadêmico, os tomadores de decisão nos EUA parecem ter se convencido com os argumentos do primeiro grupo de acadêmicos. No entanto, esta é apenas uma aparência. Vejamos a razão.

O objetivo da redefinição e ampliação da agenda de segurança internacional tal como definida acima é adequar instrumentos distintos a ameaças distintas. Foi por isso que se estabeleceu a distinção entre assuntos de segurança de alta intensidade, e assuntos de segurança de baixa intensidade. Com os assuntos de segurança de alta intensidade, ou *hard security*, se usa o aparelho militar para enfrentar estas ameaças. Com os assuntos de segurança de baixa intensidade, ou *soft security*, se usam meios alternativos para conter as ameaças. Assim, contra ameaças ambientais ou migratórias, o aparelho militar é inócuo, ao passo que não há como conter um ditador que esteja ameaçando seus próprios cidadãos sem ameaçar usar o aparelho militar. Em suma, era necessário evitar a mobilização de todas as potencialidades nacionais para tratar certas ameaças, mas ao mesmo tempo, era necessário tratar estas questões como ameaças à segurança. Portanto, para evitar a ineficiência, o desperdício e a inadequação de meios e fins, acadêmicos e tomadores de decisão na área de segurança internacional optaram pela distinção entre os dois tipos de ameaça.

A pergunta que se impõe então é saber como o meio ambiente, a imigração ou o terrorismo se tornaram assuntos de segurança, ou seja, como estes assuntos foram “securitizados” para adaptar o termo criado por Ole Waever e usado e explorado por Buzan, Waever e de Wilde (Waever, 1995; Buzan, 1998). Como uma sociedade vem a considerar um problema como uma ameaça à segurança

nacional? Seguindo o pensamento Clausewitziano, Buzan e seus colegas definem três esferas distintas: a esfera privada, a esfera pública, e a esfera de segurança. A maioria dos assuntos das nossas vidas são assuntos que fazem parte da nossa vida privada: religião, casamento, herança etc. ... Mas algumas sociedades podem considerar um desses assuntos como sendo parte da esfera pública. As sociedades Muçulmanas consideram a religião um assunto da esfera pública, e na China, o número de filhos que um casal possa ter faz parte das políticas públicas. Portanto, deste vasto leque de assuntos que fazem parte da esfera privada, alguns, dependendo das sociedades e dos momentos históricos, migram para a esfera pública e se tornam objeto do político. Buzan e seus colegas afirmam que entre os problemas da esfera pública, poucos passam a ser considerados ameaças à sobrevivência nacional, e portanto, fazendo parte da esfera da segurança. Neste caso também, os assuntos que passam a fazer parte da esfera pública variam no tempo e no espaço. O mesmo assunto pode passar a fazer parte da esfera de segurança num país e não em outro, e o mesmo assunto que faz parte da esfera de segurança num certo momento pode deixar de fazer parte daquela esfera em um outro momento. Esta “securitização” não é específica a algumas áreas somente: assuntos militares devem poder ser securitizados e desecuritizados. Duas observações se impõem aqui. Por um lado, a despolitização de um assunto/problema pode significar duas coisas: sua volta para a esfera privada, ou sua “elevação” para o nível de ameaça à segurança nacional. Mas ambos movimentos significam a anulação do político. Por outro lado, e segundo Buzan e seus parceiros, da mesma maneira que um problema pode ser securitizado, ele pode ser desecuritizado, ou seja, *repolitizado*. Em outras palavras, nem a securitização nem a desecuritização são movimentos definitivos. Em suma, a politização é a passagem da esfera privada à esfera pública, a despolitização é a passagem da esfera pública à esfera privada, a securitização é a passagem da esfera pública à esfera de segurança e a desecuritização é a volta de um assunto da esfera de segurança à esfera pública.

O paralelismo que Buzan e seus parceiros operam entre securitização e despolitização faz parte de um entendimento específico das relações internacionais dominante entre os realistas. Segundo esta visão, as relações internacionais ocorrem num espaço não-político, e portanto não-ético, o que significa que o político é restrito ao espaço doméstico (Walker, 1993; Waltz, 1979). Com isto, passa a existir uma diferença fundamental entre uma guerra inter-estatal e uma guerra intra-estatal. Uma guerra inter-estatal é uma guerra internacional enquanto uma guerra intra-estatal é uma guerra civil, e qualquer intervenção internacional numa guerra civil tem que respeitar a soberania do Estado. A guerra civil impõe limitações à intervenção internacional que não existem com a guerra inter-estatal. Outros autores das relações internacionais não concordam com esta visão (Walker, 1993; Ashley, 1988). Para estes autores, a diferença entre conflitos inter e intra-estatais é uma diferença socialmente

construída, e portanto não tem que ser necessariamente respeitada. Eles consideram que o respeito pela soberania nacional é fruto de uma construção que privilegia uma narrativa precisa, a narrativa da soberania do Estado, e que silencia outras possíveis narrativas. Por isso, o respeito da soberania do Estado e a não-intervenção podem e devem ser ignorados e a distinção entre conflitos inter e intra-estatais deve ser ultrapassada.

A resposta dos EUA aos eventos do 11 de setembro de 2001 consiste em travar uma guerra moderna e total contra seus inimigos, sem negligenciar as frentes diplomática e financeira. Ao passo que a diplomacia e o bloqueio financeiro tiveram por objetivo reforçar os instrumentos militares para enfraquecer o grupo Al Qaida de todas as maneiras, estes dois instrumentos tiveram um papel marginal quando comparado ao papel da máquina militar. A resposta militar, esta sim, tem sido importante, e tem se baseado num discurso guerreiro (feito de imagens fortes –o terrorismo como um câncer que precisa ser extirpado do um corpo sadio, a luta do bem contra o mal- e de referências à esta guerra como ora parecida com a guerra fria, ora parecida com a segunda guerra mundial (*Le Monde*, 14 de março de 2002), na mobilização da capacidade bélica norte americana (com bombardeios pesados contra alvos inimigos, o uso de um arsenal militar avançado tecnologicamente, e a combinação do uso de tropas terrestres de elite, da aviação –para bombardeios, para o transporte dos soldados, e para o reconhecimento e o mapeamento do terreno- e dos mísseis de médio e longo alcance) e no esforço constante de limitar as opções do inimigo (como quando os EUA se dispuseram em assistir militarmente as Filipinas, o Iémen e a República da Geórgia).

Com este tipo de resposta, os EUA acabaram unificando os instrumentos de ação, ao passo que se tratava de diferentes tipos de ameaças. Isto resulta num empobrecimento das alternativas políticas e de ação possíveis. Para conter e até vencer a ameaça do terrorismo, é necessário recorrer a instrumentos distintos, como os Estados Europeus têm tentado com o IRA na Irlanda do Norte, o ETA no país Basco, e o FLNC na Córsega. De fato, na Europa, o instrumento policial tem sido usado juntamente com o instrumento político para lutar contra o terrorismo enquanto os EUA repetem suas estratégias da segunda guerra mundial e da guerra fria, e se recusam em negociar e chegar a compromissos com seus “inimigos”. A única resposta que lhes interessa é a vitória total e completa, o que passa pela rendição incondicional do outro. Por isso, o discurso do Presidente Bush assim como de todos os seus assessores enfatiza a importância da vitória total (“queremos Bin Laden morto ou vivo”) e da destruição completa do Al Qaida. Quando os Talibãs ensaiavam tentativas de negociação política com os EUA, estes recusavam qualquer negociação e aceitavam apenas o cumprimento de todas suas condições. Uma vez que os combates se iniciaram, e que alguns combatentes Talibã e do Al Qaida começaram a ser presos no Afeganistão, os EUA se recusaram firmemente em considerar aqueles presos prisioneiros de

guerra, e assim continuaram a negar aos seus inimigos qualquer legitimidade política. Portanto, a capitulação incondicional e a necessidade da vitória total eram os dois pilares da estratégia sumamente não-política que os EUA adotaram para lidar com seus inimigos do grupo Al Qaida.

Com a ênfase dos EUA no discurso sobre as semelhanças da luta contra o terrorismo com a guerra fria, volta a prevalecer o risco de retomar estratégias de alto risco sob a alegação do seu sucesso durante a guerra fria. Me refiro a isto como um risco por dois motivos distintos. Por um lado, é legítimo questionar a eficácia de estratégias como a “Contenção” e a “Deterrência Nuclear” na época da guerra fria. Ainda se discute se durante a guerra fria a política de contenção era dirigida à URSS ou à Alemanha. É também discutível a eficiência da estratégia de contenção: se o objetivo era realmente conter o comunismo, a política foi um fracasso devido à ampla propagação daquelas idéias entre regimes em todos os continentes. O alto custo e o risco de não dar certo da estratégia de deterrência nuclear não precisam ser rediscutidos aqui. Basta lembrar a lógica da “Mutual Assured Destruction” à qual referiam-se como MAD –louco em inglês- para ilustrar quão arriscada era aquela estratégia. No lugar de garantir a segurança de seus cidadãos, os Estados no Ocidente puseram em risco suas vidas fazendo apostas altamente arriscadas, baseadas na premissa que a razão impediria qualquer tomador de decisão de se engajar numa guerra nuclear o que significaria o aniquilamento certo do seu próprio Estado. O sucesso da estratégia de “conter” o comunismo -que veio acompanhada de conceitos como a teoria Dominó, e levou ao engajamento dos EUA ao lado de ditadores e líderes corruptos no Terceiro Mundo- também pode ser questionado. O elo de causalidade entre a deterrência nuclear e a ausência de conflito armado direto entre os EUA e a URSS durante a guerra fria não pode ser afirmado sem um certo grau de fé e de ingenuidade ideológica: fé na “razão” e ingenuidade de acreditar que todos seguem o mesmo raciocínio lógico para tomar suas decisões. Repetir tais estratégias na “luta contra o terrorismo” por elas terem sido um sucesso pode levar à tragédias, já que a combinação de fatos que levou a evitar a tragédia durante a Guerra Fria pode não se repetir na chamada luta contra o terrorismo. Por outro lado, é legítimo questionar o grau de semelhança entre o momento atual e a Guerra Fria. Equiparar um movimento sem rosto nem território fixo, sem estrutura física nem liderança claramente definida, e sem objetivos nem política claramente estabelecidas, com a URSS durante a Guerra Fria é um erro. O “terrorismo” em geral, e o movimento Al Qaida em particular, não possuem o arsenal nuclear que a URSS possuía, nem suas tropas são tão numerosas quanto o exército vermelho. A ofensiva militar dos EUA não teve a mesma amplitude que as ofensivas precedentes no Iraque e no Kosovo. Ela durou apenas menos de 6 meses. Apesar disto, esta ofensiva conseguiu aniquilar as forças dos movimentos Al Qaida e Taleban (*Le Monde*, 14 de março de 2002). De fato, o número de saídas aéreas efetuadas pela aviação militar americana no Afeganistão era

nitidamente inferior ao número de saídas aéreas efetuadas durante a guerra contra o Iraque, ou durante o ataque contra a Iugoslávia para forçá-la a rever sua estratégia no Kosovo (*Le Monde*, 14 de março de 2002). Os recursos dos movimentos terroristas também são limitados, e não podem ser comparados aos recursos dos quais dispunha a extinta URSS. Estes recursos terroristas são oriundos de fortunas pessoais, doações, e tráfico de drogas e jóias preciosas, que não apenas depende do mercado e do sistema financeiro internacional, mas que podem ser controlados e bloqueados com relativa facilidade. Este não era o caso dos recursos financeiros da URSS. Finalmente, se a URSS possuía uma ideologia própria e objetivos claros, os terroristas das várias matizes não possuem nem um nem o outro. Isto dificulta sua capacidade de recrutar e mobilizar seguidores reduzindo com isso seus números. Sem desprezar o inimigo, ele não pode ser comparado à URSS de maneira alguma.

O terrorismo como novo inimigo

Isto me leva a minha segunda observação. O fim da guerra fria deixou os EUA órfãos de uma ameaça que possibilite unificar o país e mobilizar suas potencialidades nesta luta. Saddam Hussein, a China, o Japão, e o Irã foram mostrados como potenciais grandes inimigos dos EUA. No entanto, por motivos diversos e próprios a cada um deles, nunca nenhum destes países cumpriu um papel relevante na construção da identidade nacional Norte Americana. Esta observação se baseia numa leitura diferente da política externa segundo a qual a política externa é um instrumento político chave na construção da identidade nacional. Segundo esta leitura da política externa, fruto da influência das idéias de Michel Foucault nas relações internacionais, a construção da identidade é um processo necessariamente relacional, e a identidade é produto da relação com o outro. Autores como Rick Ashley e David Campbell adaptaram esta visão para as relações internacionais, e destacaram a política externa como o instrumento político que permite estabelecer esta relação com o outro (Ashley, 1987; Campbell, 1993). Num trabalho anterior, especifiquei que a construção da identidade nacional através da política externa e do relacionamento com o outro se faz de duas maneiras: pela assimilação do outro ou por sua rejeição (2001). Em suma, este enfoque alternativo para analisar a política externa afirma a necessidade de existirem “outros” que sejam assimiláveis e “outros” que sejam rejeitáveis para se construir a identidade nacional. Decorre disto a necessidade de um adversário/inimigo na política externa americana para substituir a URSS depois do fim da guerra fria.

Em paralelo a isso, a década de 90 viu o aparelho de segurança nacional dos EUA destacar o terrorismo como uma ameaça importante à segurança norte americana. Em sucessivos relatórios submetidos ao então Presidente Clinton e em múltiplos discursos proferidos pelo próprio presidente e por altos responsáveis da segurança nacional nos EUA, o terrorismo era destacado como uma das

principais ameaças à segurança americana. Estes relatórios enfatizavam o fato do terrorismo poder atingir os cidadãos americanos no seu próprio território, e insistiam no fato deste terrorismo não ser exclusivamente externo. Estes relatórios indicavam a poluição proposital e criminosa das águas potáveis das grandes metrópoles americanas, ataques com gases ou com produtos venenosos a estações de metrô nas grandes metrópoles americanas nos horários mais congestionados, ou um ataque às redes de computadores do país, como possíveis alvos dos atos terroristas. A sucessão de tragédias como o primeiro ataque ao World Trade Center em Nova Iorque em 1993, a bomba de Oklahoma City em 1995, a queda até hoje inexplicável do voo 800 da companhia aérea TWA ligando Nova Iorque a Paris em 1996, e a explosão de um bomba durante os Jogos Olímpicos de Atlanta em 1996 ressaltaram e apoiaram a importância do terrorismo como ameaça à segurança dos EUA. Al Qaida e Oussama Bin Laden começaram a fazer parte do jargão político dos EUA a partir do ataque contra um prédio residencial na base militar americana em Al Khobar na Arábia Saudita em 1995. As bombas que explodiram nas embaixadas americanas em Dar Essalam na Tanzânia e em Nairobi no Quênia em 1998, cujas vítimas foram na sua maioria cidadãos da Tanzânia e do Quênia, tiveram um grande impacto na população americana assim como na administração Clinton. Este episódio registrou uma forte retaliação dos EUA contra alvos supostos de Al Qaida no Afeganistão e no Sudão¹. Um dos últimos sinais da ameaça do terrorismo –tanto doméstico quanto internacional- contra os EUA antes dos atentados do 11 de setembro tinha sido o ataque ao navio da marinha americana atracado num porto em Sanáa, a capital do Iemen, em outubro de 2000, e que causou 17 mortes de soldados americanos. Esta sucessão de ataques terroristas, tanto de origem doméstica quanto de origem externa, contribuiu para realçar o perigo representado pelo terrorismo. No entanto, nenhum destes ataques causou um efeito tão devastador quanto o ataque de 11 de setembro, como nenhum foi motivo para uma resposta tão violenta.

A resposta americana aos ataques terroristas do dia 11 de setembro de 2001 foi o fruto de uma decisão política pensada. Uma das conseqüências desta decisão política foi que o terrorismo foi definitivamente elevado à grande ameaça à segurança nacional americana, e mais ainda, uma ameaça que vem de fora, e que pode portanto constituir um elemento central na construção do consenso nacional. Ataques terroristas anteriores contra alvos norte americanos não tiveram a mesma resposta. Quando um caminhão bomba matou mais de duzentos soldados americanos no Líbano em 1983, o então Presidente Ronald Reagan decidiu retirar os soldados americanos do Líbano em vez de enfrentar diretamente os grupos que haviam cometido o ato. Depois do primeiro ataque contra o World Trade Center em 1993, e depois do ataque contra as embaixadas dos EUA na África Austral, o Presidente Clinton não optou por atacar de maneira frontal as forças de Bin Laden. Portanto, não se pode justificar a amplitude da resposta americana somente pelo choque dos ataques do dia 11 de setembro. A decisão foi

uma opção política, motivada pelas próprias circunstâncias da tragédia de 11 de setembro, mas também por uma definição específica dos interesses nacionais por esta administração Republicana. Afirmo portanto aqui que não é por acaso que o terrorismo tenha se tornado capaz de unificar o país e mobilizar suas potencialidades para confrontar o que tem sido apresentado como a nova grande ameaça. De fato, o ato do dia 11 de setembro matou por volta de 3000 pessoas num dia só. Isto fez o terrorismo se tornar um inimigo poderoso, ameaçador, difícil de lidar com ele, e que expressa as forças do mal. Para além do consenso passageiro no cenário político doméstico norte americano, Bin Laden, Al Qaeda e o Talibã tornaram-se nomes comuns em todos os lares dos EUA. Estes nomes passaram a representar o mal absoluto que os EUA, como líder da liberdade e da democracia, têm o dever de combater para seu próprio bem e o bem da humanidade (*Le Monde*, 14 de março de 2002). Este terrorismo elevado ao nível de grande ameaça e o recurso às imagens da guerra fria resulta no potencial risco de se usar instrumentos ineficientes, perigosos, e inadequados nesta nova luta dos EUA por sua segurança nacional.

Esta discussão está ligada à discussão da questão do Estado como objeto central da segurança frente ao terrorismo. A ameaça do terrorismo permite reascender a discussão levantada pela globalização sobre a centralidade e a função do Estado. As críticas contra o Estado têm sido formuladas de maneira tradicional e de maneira mais heterodoxa. Assim, por um lado, Jon Aart Scholte definiu o que ele chamou de “global-idade” como sendo a mudança nos contornos do espaço social, indicando com isso a dimensão supraterritorial das relações sociais contemporâneas (Scholte, 1996). O argumento de Scholte é que a globalização providenciou um novo espaço de ação para novos atores, o que reduziu concomitantemente o espaço de ação do Estado nacional. Steve Smith considera que qualquer agenda de pesquisa deveria contemplar tanto os atores estatais quanto os atores não-estatais porque a ordem construída e exclusivamente baseada no Estado soberano, simplesmente privilegia um sistema específico e claramente normativo (Smith, 1999). Portanto, Smith afirma que um sistema internacional centrado no Estado representa uma perspectiva normativa do sistema internacional, e sistemas não centrados no Estado são possíveis como perspectivas alternativas de política internacional. Por seu lado, Stephen Krasner e Michael Mann defendem a contínua relevância do Estado, e baseiam seu argumento em tirar qualquer “essência” ao Estado. Krasner, por exemplo, afirma que o modelo de Westfália nunca foi uma descrição precisa do sistema internacional, e portanto, as falhas do Estado evidenciadas pela globalização não representam nenhuma novidade (Krasner, 1995/96). Segundo ele, desde 1648, o sistema de Westfália tem sido diluído de várias maneiras, entre outras as convenções internacionais, os acordos entre Estados, o uso da coerção para forçar Estados a atuarem em sentidos que eles opõem, e finalmente a atitude de impor políticas e decisões em terceiros sem seu acordo prévio. Krasner afirma que estas

transgressões confirmam que o sistema de Westfália nunca foi muito coeso e que sempre abriu espaço para a flexibilidade. Mann também não aceita dizer que a globalização enfraqueceu o Estado. Mann distingue cinco redes socio-políticas (local, nacional, internacional, transnacional e global) e três mudanças causais que podem afetar o Estado (transformação, declínio e crescimento) (Mann, 1999). Segundo Mann, o efeito da globalização tem sido apenas o fortalecimento das redes globais em detrimento das locais, através da posição mais atuante das redes internacional e transnacional. Mann afirma então que as instituições estatais ainda possuem eficácia causal por providenciarem o enquadramento adequado para diferentes condições sociais. Ou seja, para ambos grupos, ou o Estado nunca foi realmente central, ou o Estado perdeu esta centralidade. De qualquer maneira, o Estado não deveria ser o objeto de segurança, nem o único ator a enfrentar o terrorismo, principalmente pelos grupos terroristas não estarem necessariamente ligados à grupos nacionais, sendo eles mesmos organizações que não se limitam ao ambiente nacional.

A nova estratégia de defesa dos EUA

Logo após o fim da guerra fria, falou-se em abundância de uma nova ordem mundial sob a liderança dos EUA, uma ordem que seria dominada pelo multilateralismo, pela democracia e pelo respeito aos direitos humanos. No entanto, o que vimos foi que o orçamento militar dos EUA foi apenas marginalmente reduzido, e esteve o tempo todo igual ou superior às despesas militares do resto do mundo junto (Borosage). Comparado aos mais de US\$ 300 bilhões que os EUA gastavam com sua defesa, nenhum Estado que eles consideram ameaçador (Irã, Iraque, Coreia do Norte, Síria, Líbia, Sudão ou Cuba) gasta mais do que US\$ 8 bilhões por ano com suas forças armadas. A OTAN, que a princípio deveria ter sido desmantelada após o fim da ameaça soviética, não apenas ainda existe, como foi expandida e reforçada por acordos estabelecidos com a Rússia. Portanto, o fim da guerra fria teve repercussões muito limitadas sobre a estratégia de defesa dos EUA.

Um dos objetivos que dominaram a agenda de política internacional dos EUA no pós guerra fria foi criar um mundo mais favorável aos interesses Norte Americanos. Isto significava criar um mundo cada vez mais parecido com os EUA, política e economicamente. A diversidade era sacrificada porque a homogeneidade do mundo era tida como mais segura para os EUA. Por isso, a diferença era tida como negativa e portanto perigosa para os interesses dos EUA. Neste contexto, ser um amigo/aliado dos EUA tem um preço definido, i.e., emular e reproduzir o modelo norte americano, econômica e politicamente. Não se trata portanto por parte dos EUA de fazer concessões mútuas para chegar a um compromisso.

Com isso, um novo paradigma para a segurança nacional dos EUA teve que ser criado. Novos desafios como a proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo nacional e internacional, o tráfico de armas e entorpecentes, e as ameaças contra o meio ambiente, substituíram a ameaça monolítica da URSS durante a guerra fria. Num relatório submetido ao Departamento (ministério) de Defesa dos EUA em maio de 1997, havia três tipos de ameaças contra os EUA no contexto do pós guerra fria: ameaças regionais ou oriundas em Estados, ameaças transnacionais, e ameaças de armas de destruição em massa (Departamento de Defesa, 1997). Os autores do relatório afirmavam que o mero uso da força não é capaz de garantir a segurança dos EUA, e que a diplomacia, entre outros meios, tem que ser usada. A novidade do pós guerra fria era também que a segurança norte americana precisava ser garantida domesticamente também, a não apenas externamente.

Um aspecto interessante que se impôs no cenário militar no pós guerra fria veio da economia. Devido à concorrência acirrada dentro da indústria bélica, as firmas desta indústria foram reduzidas de 10 no início da década de 90 para 4 em 1998, e apenas três em reais condições de concorrência (Departamento de Defesa, 1997)². A consequência destes movimentos de mercado foi fazer do Pentágono apenas um dos principais clientes destas companhias cujos interesses se tornaram diversificados e não concentrados apenas na área militar. Isto fez com que a prioridade nas inovações tecnológicas passou a ser ditada não pelas necessidades de segurança nacional mas sim pelas condições do mercado.

É neste contexto que tem que situar o relatório quadrianual sobre o estado da defesa nos EUA submetido pelo Departamento de Defesa dos EUA ao Congresso norte americano menos de três semanas após os ataques contra Nova Iorque e Washington (*The New York Times*, 2 de outubro de 2001). Este relatório é uma obrigação do Departamento de Defesa perante o Congresso, e o objetivo do exercício é permitir ao poder legislativo controlar as despesas, os projetos e os planejamentos de longo prazo no campo da defesa nacional. A coincidência em 2001 com os ataques terroristas contra a sede do próprio Pentágono não modificou substancialmente um trabalho que havia sido feito ao longo de meses de pesquisa e debate, mas a coincidência ressaltou a importância do exercício e do planejamento.

Três recomendações gerais resultaram do relatório sobre o papel do Departamento de Defesa dos EUA nos 4 anos seguintes. A primeira recomendação é que a defesa doméstica passou a ser a primeira missão militar do Pentágono. A segunda recomendação era de rever a necessidade dos EUA estarem permanentemente preparados para lutar e vencer simultaneamente duas guerras estratégicas³. Segundo esta segunda recomendação do relatório, os EUA não precisam mais se preparar para lutar e vencer simultaneamente em dois conflitos estratégicos. A necessidade passou a ser vencer decisivamente um dos conflitos (incluindo nisso ocupar a capital do adversário) enquanto no outro

conflito, os EUA deveriam meramente ser capazes de conter a agressividade do adversário. A terceira recomendação era de adiar a decisão sobre a redução do tamanho das forças e/ou os programas de armamento. Esta última recomendação representou um dos tópicos mais debatidos no Pentágono durante o verão de 2001, já que as restrições orçamentárias obrigavam o Departamento de Defesa americano a reduzir seja o número dos soldados seja o programa de armamentos. Os eventos do dia 11 de setembro resolveram de certa forma este dilema, já que a administração Bush acabou pedindo, para o ano fiscal de 2003, um incremento de \$48 bilhões, chegando assim a um orçamento de defesa nacional na ordem de \$379 bilhões (*The New York Times*, 15 de março de 2002). Os objetivos da política de defesa são então garantir a defesa dos aliados e amigos, dissuadir qualquer futura competição militar, aniquilar as ameaças e a coerção contra os EUA, e se a deterência nuclear falhar, estar preparado para derrotar qualquer inimigo de maneira decisiva.

Estas novas/velhas/revisadas prioridades estratégicas dos EUA vieram ao mesmo tempo que a administração Bush Filho optou por desenvolver o escudo anti-míssil –revogando portanto o tratado ABM de abolição de mísseis antibalísticos- e que uma disputa intensa está ocorrendo entre os EUA e seus aliados da OTAN (*Le Figaro*, 5 de fevereiro de 2002, *The New York Times*, 16 de março de 2002) em relação à relutância dos demais países da OTAN em investir em defesa de maneira tão intensa quanto os EUA. As prioridades do relatório quadrinual, o escudo anti-míssil e os desacordos entre os aliados trans-Atlânticos sobre as despesas militares reafirmam a guinada unilateralista dos EUA sob a administração Bush Filho.

Questões de segurança na América Latina

Questões de cunho intra-estatal dominam a agenda de segurança na América Latina. Isto não significa que questões bi e multilaterais não façam parte da agenda de segurança no sub-continente. Mas a estabilidade democrática, o papel dos militares, os movimentos revolucionários armados e o narcotráfico têm ocupado um papel de destaque na região. Conflitos fronteiriços entre países vizinhos têm sido raros na América Latina: salvo o conflito entre o Peru e o Equador, e se considerarmos a guerra das Malvinas como uma guerra entre um país Latino Americano e um país que não faz parte da região, não houve nas três últimas décadas conflitos territoriais na América Latina. Ao mesmo tempo, e por pressão dos EUA, os exércitos nacionais na América Latina têm se envolvido crescentemente em questões domésticas de segurança, principalmente para lidar com o narcotráfico e os movimentos de insurreição. A relutância que alguns exércitos têm mostrado em se envolver em questões de segurança doméstica (o caso do exército brasileiro) não tem conseguido resistir às pressões dos EUA neste sentido. Desde os eventos do 11 de setembro, esta pressão tem sido mais

forte ainda, e a perspectiva de segurança como vista pelos EUA têm sido crescentemente levada em consideração na América Latina.

Na América Latina, outras opções de resolução dos conflitos internos poderiam ter prevalecido, mas opta-se cada vez mais pela opção militar. Soluções propriamente políticas e negociadas saíram de moda, e imperam as soluções militares do tipo “tudo ou nada”. Como no caso dos EUA, esta política é fruto de uma opção, de uma escolha feita por líderes políticos do sub-continente para *erradicar* ameaças como o narcotráfico e as insurreições militares. Sai a política e entra a guerra.

A dimensão regional

A luta dos governos Latino Americanos contra movimentos armados locais assim como a consolidação da democracia -que equivale na América Latina à submissão das forças armadas ao poder civil e sua não intervenção nos processos políticos locais- representam as duas questões chave da agenda de segurança regional na América Latina. A substituição ao longo da década de 80, na América Latina, dos governos militares por governos democraticamente eleitos colocou na agenda política regional a questão da democracia e o papel das forças armadas nos novos regimes. Na medida que a democracia se consolidou, e salvo raras crises (como o auto golpe do ex-presidente Fujimori no Peru, a instabilidade dos governos eleitos no Equador na segunda metade dos anos 90, e a tentativa de golpe militar no Paraguai) ou demoras (como o longo processo de saída do ex-presidente Chileno Augusto Pinochet da cena político-militar do seu país), a luta contra os movimentos armados e contra o crime organizado se tornou o assunto dominante da agenda de segurança na América Latina.

Até meados da década de 90, a América Latina aparecia na agenda de segurança internacional em duas áreas: a questão da proliferação nuclear, e a corrida armamentista. A questão nuclear deixou de ser relevante na América Latina devido ao comprometimento da Argentina e do Brasil com a não proliferação nuclear. Avanços nítidos foram conseguidos a este respeito no Cone Sul. No que se refere à corrida armamentista, durante o governo Clinton, os EUA decidiram suspender o embargo unilateral que os sucessivos governos Norte Americanos desde a administração Carter haviam imposto à venda de armas sofisticadas aos países Latino Americanos. Isto foi o resultado de uma avaliação segundo a qual não havia riscos na venda de armas para a América Latina, e que o dito embargo significava apenas a perda de mercados por parte da indústria bélica dos EUA. No entanto, a crise econômico-financeira pela qual passam as principais economias latino americanas desde meados de 1997 –com a exceção do Chile e do México- congelou as aquisições bélicas da América Latina. A este respeito, é revelador o fato do Brasil querer comprar entre 12 e 24 caças militares por US\$ 700 milhões é considerado um evento na região (O Globo, 21 de abril

de 2002). De fato, a cifra não representa mais do que uma gota de água para o mercado bélico internacional. A título de comparação, em março de 2000, os Emirados Árabes Unidos, um pequeno país rico em petróleo no Golfo Pérsico, fechou um dos maiores contratos da história da indústria bélica ao comprar 80 caças F-16 ao custo de US\$ 6.4 bilhões (*The Globalist*).

A influência e a relação com os EUA

Neste cenário, o envolvimento dos EUA na segurança da América Latina tem tido duas vertentes. Por um lado, a retórica e o discurso vão no sentido do apoio à democracia. Por outro lado, a ênfase maior da política dos EUA na região tem sido o combate ao narcotráfico. (*O Globo*, 20 de janeiro de 2002) Tal ênfase no narcotráfico não nasceu com o fim da guerra fria, pois já sob o governo Reagan, uma das prioridades da política Latino Americana dos EUA era o combate ao tráfico de drogas. No entanto, o governo Clinton levou esta retórica ao paroxismo –isto apesar da sua incapacidade de reduzir o consumo doméstico de drogas- e o governo Bush Filho tem insistido nesta mesma posição.

Em relação ao apoio à democracia, insisto no termo retórica pois o auto-golpe do ex-presidente Fujimori no Peru foi condenado apenas a meias palavras pelo governo dos EUA. A percepção era que o Peru estava passando por uma situação delicada na sua luta contra o crime organizado e os movimentos esquerdistas de insurreição armada, e que tal luta teria sido perdida sem a presença de um governo forte em Lima. Outro exemplo desta retórica foi a tentativa de golpe em abril de 2002 na Venezuela. Horas apenas após o afastamento do Presidente Venezuelano democraticamente eleito Hugo Chavez, a administração Bush reconheceu o novo regime e lhe prometeu apoio político e financeiro. Este reconhecimento revelou-se um ato precipitado já que o Presidente Chavez retornou ao poder menos de 24 horas após Ter sido afastado. Mas com este reconhecimento precipitado de um regime não democrático em detrimento de um regime democrático revelou os limites do apoio Norte Americano à democracia na América Latina.

No entanto, a ênfase maior no envolvimento dos EUA na América Latina no campo de segurança tem sido o combate ao narcotráfico, ênfase esta reforçada pelos eventos do dia 11 de setembro de 2001. No Peru e na Colômbia, os EUA têm se envolvido de várias maneiras no combate contra os narcotraficantes: treinando os militares, fornecendo ajuda financeira, e assistindo com informações e espionagem. Uma diferença entre o envolvimento dos EUA no Peru e na Colômbia se refere ao combate ao movimento de insurreição. No Peru, os EUA aceitaram o argumento feito por Fujimori que havia laços e ligações claras entre o movimento de guerrilha e os narcotraficantes. Na Colômbia, foram os EUA que estabeleceram esta ligação. De fato, logo após os atentados do 11 de setembro, as FARC e o ELN apareceram na primeira lista de movimentos terroristas emitida

pelos EUA (*The New York Times*, 3 de março de 2002). Portanto, se a ligação da guerrilha com o terrorismo representa uma continuidade em relação às estratégias adotadas antes do 11 de setembro de 2001, a legitimidade da opção militar para lutar contra a guerrilha e o narcotráfico viu-se reforçada pelas opções militares que os EUA adotaram no Afeganistão. O apoio que os EUA tem fornecido ao chamado Plano Colômbia (*O Globo*, 20 de janeiro de 2002), as pressões que os EUA têm exercido sobre a Colômbia para radicalizar sua luta contra os movimentos de guerrilha (*O Globo*, 23 de fevereiro de 2002), e o apoio que a administração Bush Filho requisitou ao Congresso dos EUA a favor do governo Colombiano, (*O Globo*, 23 de fevereiro de 2002, *The New York Times*, 3 de março de 2002) após o rompimento da via política de negociação com as FARC, evidenciam o efeito que os eventos de 11 de setembro de 2001 teve sobre a política de segurança dos EUA na América Latina. Ao mesmo tempo, o nível de violência e a complexidade da cena política e social na Colômbia requerem um tratamento mais cuidadoso da situação naquele país Andino. A interpenetração intensa entre políticos, a justiça, os narcotraficantes, os guerrilheiros, os paramilitares e os militares, impede qualquer simplificação do cenário Colombiano em termos de branco e preto, pois o que prevalece é o cinza. E com o cinza, não se pode eliminar a negociação política que envolve os compromissos. Mas com o Plano Colômbia, foi a solução militar que foi privilegiada. Isto significa uma volta às décadas de 60 e 70, quando os conflitos armados com movimentos de guerrilha eram resolvidos pelos regimes de então seguindo vias exclusivamente militares (Wickham-Crowley, 1992). Isto é, a exclusão da opção política e a opção pela via militar representa uma volta à estratégias do passado.

Dentro da prioridade que os EUA passaram a dar ao combate militar e à luta frontal contra o terrorismo, o lugar da América Latina na política de defesa americana teve então que ser redimensionado. A ênfase na estabilidade democrática outorgava à América Latina uma posição de destaque, como um modelo de transição democrática entre as economias emergentes. A ênfase no combate ao terrorismo centraliza toda a importância da América Latina no caso da Colômbia, enquanto relega o resto do sub-continente ao esquecimento e à categoria de irrelevante. Na própria Colômbia, ignoram-se todas as alternativas políticas e enfatiza-se a opção militar como a única capaz de resolver o dilema de segurança do país.

Conclusão

Os eventos do dia 11 de setembro de 2001 tiveram sobre a segurança internacional de maneira geral, e a questão de segurança regional na América Latina em particular, o efeito de reduzir o espaço político e limitar as opções estratégicas ao aspecto militar. Esta consequência tem se materializado de maneira clara na América Latina, por influência dos EUA. A militarização da

segurança por parte dos EUA tem se refletido na maneira com a qual países Latino Americanos têm lidado com questões como o narcotráfico e as insurreições armadas. A política de segurança dos países Latino Americanos é ditada em certa medida pela agenda de prioridades dos EUA. Mas se tal opção é discutível no caso dos EUA, apesar da sua excepcional capacidade militar de destruição, devido ao esmagamento do político, na América Latina, a opção exclusivamente militar é ainda mais discutível. No caso da Colômbia, a falta de preparo do exército Colombiano para enfrentar e derrotar as FARC ficou evidente com as perdas materiais que os guerrilheiros têm causado. Acrescente a isto o fraco avanço das forças legalistas sobre as regiões que estavam sob comando rebelde, e o cerco das forças legalistas pelos guerrilheiros nos centros urbanos, e a opção estritamente militar se revela inviável. Nas primeiras semanas após o fim do cessar-fogo, uma candidata à Presidência da República foi seqüestrada, uma senadora foi assassinada assim com o Arcebispo de Cáli, isto sem mencionar a insegurança diária do cidadão comum. Fechar a via política é então um ato grave. Fazê-lo sem perspectiva real de vitória militar é irresponsável. Sem desmerecer a opção militar, ela não deve ser a substituta exclusiva da negociação política. Já dizia Raymond Aron que quando prevalece a via militar, a via diplomática tem que permanecer aberta para resolver o conflito, e quando prevalece a paz, a vigilância permanente e o preparo contínuo para qualquer outro conflito que possa aparecer figuram simultaneamente como uma obrigação e uma necessidade. Na Colômbia, a opção política tem que permanecer aberta, mesmo se não for a única opção.

O desinteresse relativo dos EUA pela América Latina não é de todo negativo. Por um lado, o fato da América Latina não ser atualmente uma área prioritária para os EUA na sua luta contra o terrorismo poupa a região das eventuais fortes pressões diretas daquele país e sua obsessão de incluir muitas questões dentro do prisma de segurança. O interesse direto dos EUA pela América Latina reduziria ainda mais a margem de manobra dos países latino americanos na área de segurança nacional. Por outro lado, tal desinteresse pode abrir a porta para a articulação de uma ação conjunta que configure um esquema de segurança coletiva na região. Os riscos que o conflito na Colômbia acarreta para seus vizinhos Latino Americanos não é o único incentivo para criar um esquema de segurança coletiva. De fato, se o plano Colômbia vier a funcionar a pleno vapor, e se a Colômbia obtiver um sucesso parecido ao sucesso obtido pelo Peru na década de 90 no seu combate aos guerrilheiros e ao narcotráfico, o risco é a transferência do mal Colombiano a um de seus vizinhos. Deste modo, a resolução do drama Colombiano não significaria nenhum ganho substantivo para a região devido à transferência do narcotráfico a um dos vizinhos da Colômbia. Portanto, decorre disto a necessidade de se criar e reforçar um mecanismo de segurança regional eficiente e capaz de lidar de maneira abrangente com as ameaças à segurança regional na América Latina. Tal mecanismo deveria operar sem a

necessária participação dos EUA nele, nos moldes do que certos países da União Européia querem para eles. Mas para tanto, é preciso redefinir as prioridades de segurança na América Latina em termos mais abrangentes, abarcando assim temas que vão além da mera segurança militar, na linha defendida por Waever e Buzan a apresentada acima. Tal opção seria uma mudança profunda na segurança interna dos países Latino Americanos, e permitiria desvinculá-la da agenda estratégico-militar dos EUA.

Bibliografia

- Ashley, Richard 1987 “Foreign Policy as Political Performance” in *International Studies Quarterly* (Malden) Vol. 13, Nº 2.
- ____ 1988 “Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique” in *Millenium: Journal of International Studies* (Londres), Vol.XVII, Nº 2.
- Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2ª ed. (Boulder: Lynne Rienner).
- ____(1995) *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner).
- Campbell, David (1993) *Politics without Principle: Sovereignty Ethics and the Narratives of the Gulf War* (Boulder: Lynne Rienner)
- Kolodziej, Edward 1992 “What Is Security and Security Studies? Lessons from the Cold War”, in *Arms Control* (Londres) Vol. XIII, Nº 1.
- Krasner, Stephen 1995-96 “Compromising Westphalia” in *International Security* (Boston), Vol. 20, Nº 3.
- Mann, Michael (1999) “Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation State?” in Paul, T.V et Hall, John (organizadores) *International Order and the Future of World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- O Globo 2002 “EUAquerem ampliar ajuda – Congresso tem que aprovar”, 23 de fevereiro de 2002, p. 27.
- O Globo 2002 “Exército retoma cidade das FARC – Tropas colombianas invadem zona desmilitarizada e guerrilha responde com atentados”, in O Globo, 23 de fevereiro de 2002, p. 27.
- O Globo 2002 “Vizinhos Esquecidos – Bush ainda tem agenda indefinida para América Latina, enquanto crises se espalham”, 20 de janeiro de 2002, p. 39.
- Scholte, Jan Aart (1996) “Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization” in Kofman, Elleonore and Youngs, Gillian (organizadores) *Globalization: Theory and Practice* (Londres: Pinter).
- Smith, Steve (1999) “Is Truth Out There? Eight Questions about International Order” in Paul, T.V and Hall, John (organizadores) *International Order and the future of World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- The Globalist, <www.theglobalist.com/nor/gdiary/2000>.
- The New York Times 2002, “Military Gulf Separates US and European Allies”, <www.nytimes.com>, 16 de março de 2002.
- ____ 2002, “New Blueprint for Military Shifts Priority to US Soil, Revising 2-War Strategy”, <www.nytimes.com>, 2 de outubro de 2002.

____2002, “Bush Calls for Quick Action on Military Budget”, <www.nytimes.com>, 15 de março de 2002.

____2002, “US to Explore Aid to Colombia, Citing Threat of Terrorism”, <www.nytimes.com>, 3 de março de 2002.

Waeber, Ole (1995) “Securitization and Desecuritization en Lipschutz” (org.) *On Security* (Nova Iorque: Columbia University Press).

Walker, Rob J. (1993) *Inside/Outside: International Relations as Political Theory* (Cambridge: Cambridge University Press).

Walt, Stephen M. 1991 “The Renaissance of Security Studies”, in *International Studies Quarterly* (Malden) Vol. 35, Nº 2.

Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley).

Wickham-Crowley, Timothy P. (1992) *Guerrillas and Revolution in Latin America – A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*, (Princeton: Princeton University Press)

Notas

1 O ataque contra uma suposta fábrica de armas químicas em Khartum (Sudão) acabou sendo um grande fracasso já que a fábrica revelou ser uma autêntica fábrica de remédios. Parte deste erro tinha sido desvendada pelo jornalista Daniel Pearle, o mesmo que a ironia do destino quis que seja seqüestrado e assassinado por grupos extremistas no Paquistão no início de 2002.

2 As 4 companhias são a Raytheon, a Lockheed, a Boeing e a Northrop Grumman. Em 1997, a Lockheed tentou se apropriar a Northrop Grumman mas a compra foi bloqueada pelas autoridades norte americanas que cuidam das condições de competição no mercado dos EUA. Este bloqueio deixou a Northrop Grumman sem condições de competir com as outras três companhias.

3 Como ficou claro acima, durante a Guerra Fria, o Pentágono entendia sua missão como sendo a de lutar e vencer o que se chamava dois conflitos estratégicos e um conflito convencional. Após o fim da Guerra Fria, a exigência caiu para dois conflitos estratégicos apenas.

Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico

Adrián Bonilla*

Introducción

El Ecuador ha visto desfilar seis personas por su sillón presidencial en los últimos cinco años. Perú se encuentra en transición hacia un escenario que no anuncia estabilidad inmediata luego de uno de los autoritarismos más arbitrarios en la historia de la región, Bolivia tiene su economía en emergencia y enfrenta graves problemas de movilización social y, finalmente, Venezuela está gobernada por un ex oficial del ejército que lideró un golpe de Estado. En este contexto se visualiza la aproximación estadounidense hacia Colombia, que vive en un estado de violencia que amenaza a todos los países de la región.

El propósito de este trabajo es sistematizar algunos hechos que permitan comprender la diferencia de las agendas de seguridad de los países respecto de la de Estados Unidos hacia la región.

En primer lugar se examina la política exterior de los Estados Unidos hacia la región andina, básicamente alrededor del tema del narcotráfico, y se encuentra que ella, a pesar de la retórica multilateral, sólo puede ejecutarse a través de dispositivos bilaterales. La securitización del combate al tráfico de drogas ha fracasado como estrategia, pero además esa política puede ser una amenaza a la estabilidad de la región y a la seguridad de los países andinos.

* Subdirector de FLACSO-Ecuador y coordinador del programa en Relaciones Internacionales. Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami (tesis defendida en 1994). Ha publicado cinco libros y numerosos artículos y capítulos de sobre temas políticos e internacionales em América Latina, Estados Unidos y Europa.

Luego se analiza el conflicto colombiano y su impacto en la seguridad de los países vecinos que discriminan entre el tópico del narcotráfico y el reto que implica la masiva ayuda militar de Washington, así como por la estrategia estadounidense, compartida con el gobierno de Bogotá, de regionalizar el problema. El trabajo identifica las potenciales amenazas a la seguridad de los estados nacionales andinos.

Finalmente, se reflexiona sobre las posibilidades de una solución militar al conflicto colombiano, para concluir que ello es improbable, pero que una estrategia en esa dirección no sólo agudizaría el conflicto interno, sino que construiría las bases de su expansión a otros países.

Política exterior estadounidense y región andina

La política exterior de los países andinos procesa los temas que aluden a los Estados Unidos en un contexto que se caracteriza por la globalización como dinámica global, la asimetría en términos de la influencia económica y política, procesos de integración regional inconclusos, y un nuevo escenario internacional producto del fin de la Guerra Fría.

El sistema interamericano se rearticula. Los intereses de seguridad nacional estadounidenses concebidos en términos realistas para prevenir la presencia soviética en el Hemisferio, que condicionaban el conjunto de la agenda, dejan paso a temas más allegados a los valores y a la sociedad civil. Sin embargo, la inercia de la racionalidad de la seguridad nacional sigue pesando en la construcción de temas especiales como el narcotráfico, el terrorismo o la delincuencia internacional. El sistema de defensa interamericano entra en receso y se impone una visión que tiende a la disminución de la importancia de los temas de defensa, que descubre nuevos roles para las fuerzas armadas, que presiona por la disminución de presupuestos.

En estas circunstancias, salvo el caso de países que mantienen relaciones especiales con los Estados Unidos, para la mayoría de Estados latinoamericanos el procesamiento de la política exterior estadounidense es reactivo, y éste ha sido el caso de los países andinos. Es decir, la agenda normalmente se construye alrededor de los intereses, las iniciativas y las políticas de la parte más fuerte de la relación, quedando como estrategias locales la posibilidad de vincular temas que permitan ganar espacios en ámbitos distintos de interés latinoamericano.

Dos consecuencias centrales del entorno, entonces, identifican el escenario en donde operan las políticas exteriores andinas: vulnerabilidad y debilidad, como consecuencia de un entorno internacional fuera del control político de los estados de la región y de la crisis política y económica de los últimos años.

La agenda estadounidense para América Latina puede resumirse alrededor de los siguientes temas¹

Democracia, que supone básicamente la elección de gobiernos civiles en condiciones de competencia, y la vigencia de un núcleo mínimo de derechos humanos relativos a los derechos y garantías de las personas. Aquellos llamados de primera generación. Supondría también combate a la corrupción, al narcotráfico y a la delincuencia internacional.

Liberalización, que implica la construcción de un espacio que permita el flujo de bienes y servicios, con excepción de la fuerza de trabajo, y la adecuación de las legislaciones con el propósito de crear economías desprotegidas.

Comercio exterior y desarrollo sostenible: los Estados Unidos proponen la creación de una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego. En Miami, en 1994, se definió el 2005 como la fecha de iniciación de ese sistema que es concebido a imagen y semejanza de NAFTA².

Una de las características de la agenda estadounidense es que su procesamiento político es vinculante. Es decir, que los temas de comercio, por ejemplo, están ligados a los temas políticos³. Es difícil pensar, por ello, en la posibilidad de un gobierno autoritario con excelentes relaciones comerciales con los Estados Unidos. Al contrario, aquellos puntos que eventualmente son prioritarios para los países latinoamericanos están condicionados por las percepciones políticas estadounidenses.

Todos estos temas de los Estados Unidos se representan también para la región andina, pero aquí aparecen con especial énfasis: los Estados Unidos priorizan Narcotráfico y democracia.

El objetivo nacional estadounidense frente al narcotráfico es reducir la oferta de narcóticos proveniente de las sociedades andinas. La estrategia para los países fuente está dirigida alrededor de la interdicción, el control y la represión. La erradicación, la desarticulación de los carteles, el control del lavado de dinero. El narcotráfico es visto como un tema de seguridad nacional y esto implica el desplazamiento de recursos militares y, además, la lógica de priorizar ese tema por sobre cualquier otro de la agenda.

Democracia es, frente a la región andina, un problema de estabilidad con implicaciones para la seguridad. El caso venezolano es visto con sospecha ante la eventualidad de un gobierno hostil. Colombia se debate en guerra civil y los Estados Unidos han tomado partido en defensa del gobierno electo y autónomamente en contra de las organizaciones guerrilleras a las que acusan de narcotraficantes. La inestabilidad ecuatoriana ha sido dramática y en Perú han optado por dejar de tolerar a un gobierno autoritario. Preocupa la caída económica boliviana.

El conflicto colombiano está ligado a ambos puntos de la agenda. En el contexto de la política exterior de los Estados Unidos, Plan Colombia y regionalización, es un problema inminente y real en su seguridad para todas las naciones an-

dinas. Hay cinco riesgos: operación de actores armados, migraciones y sociologización a la colombiana, desastre humanitario, desastre ecológico y dispersión de cultivos. Es en esta perspectiva un problema de seguridad nacional. Lo que se protege es la paz. El bien más alto. La política estadounidense de internacionalización, en ese sentido, es un riesgo a la seguridad de los vecinos. El objetivo de estas naciones es neutralizar ese riesgo, a sabiendas de que mucho peor para cualquiera de ellas que el conflicto podría resultar la hostilidad de los Estados Unidos.

El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda para la interlocución que es la estadounidense, pero al igual que el tema de la democracia, ofrece escenarios diametralmente distintos⁴. Para Bolivia, principalmente un país productor de hoja de coca, el tema supone decisiones que interpelan la política social. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrializado, no ha podido ser sustituido exitosamente⁵. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada al narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un importante centro de lavado de dinero.

La percepción de los estados andinos, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que pueda ser manejado desde la política exterior o desde la simple capacidad del Estado. Se trataría más bien de un problema global, que requiere políticas igualmente globales. La aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del departamento de estado focalizada en la interdicción y el control, en este sentido, no puede ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andinos particularmente no tienen.

Más allá de eso, la salida que le queda a esta estrategia es militarizar la política antidrogas, y esto supone efectos distorsionadores en los escenarios sociales y políticos andinos, pero también no cuenta con la reducida capacidad de las entidades de control locales, la confusión de misiones de las diferentes entidades de seguridad y la exposición al riesgo de corrupción y violencia a la institucionalidad entera de las naciones andinas. Esto se ha anotado muy tempranamente⁶. El problema, sin embargo, radica en la implementación de las políticas de cooperación, una vez que el actor político más importante del escenario internacional originado alrededor del narcotráfico, Estados Unidos, ha optado por convertir a un tema que podría ser de salud pública en un tópico de seguridad nacional.

Esta percepción, es necesario señalar, ha terminado siendo compartida por los Estados andinos. Finalmente alrededor de prácticas de subordinación complaciente como la erradicación en Bolivia, o consensuales como en el caso de Ecuador⁷, que ha cedido parte de su territorio y ha apoyado la política de Washington

sin crítica mayor en los últimos diez años. Los gobiernos andinos han admitido que el cultivo, refinación y comercialización de psicotrópicos son una amenaza a su propia seguridad. Puesta en perspectiva esta política, sin embargo, contiene una reacción frente a una amenaza mayor para la estabilidad gubernamental, la continuidad institucional y la presencia misma de esas naciones en su entorno internacional, particularmente en el conjunto de normas e instituciones que constituyen el sistema interamericano: la potencial hostilidad de los Estados Unidos.

La posibilidad de divergir con las políticas antidrogas estadounidenses, y sobre todo con su construcción del narcotráfico como un tema de seguridad nacional, es lejana. Los costos políticos y económicos que sufriría una nación andina al adoptar una política contrahegemónica en este tema serían mucho más altos que los hipotéticos beneficios en términos de estabilidad o control de la violencia interna. Para los países andinos mantener una relación armónica con los Estados Unidos es más importante en términos de su seguridad nacional que los propios efectos de la Guerra de las Drogas. Estos antecedentes pueden servir para construir la hipótesis de que la amenaza potencial, clara, presente, inminente, a la seguridad andina, son los efectos de la política antinarcóticos de los Estados Unidos.

Los problemas que el narcotráfico produce en cada sociedad son diferentes y eso vuelve difícil la elaboración de una política exterior común, más allá de la retórica de la colaboración. La forma en que el tema es procesado frente a los Estados Unidos es diferente en cada caso, de la misma manera que las políticas de los gobiernos frente a sus respectivas sociedades⁸.

Las políticas de seguridad en la región andina separan en la agenda aquellos temas que se refieren a las drogas y a las conductas que todos los países andinos deben adoptar en una dinámica de complacencia con los Estados Unidos. El sistema de preferencias arancelarias, las potenciales sanciones comerciales, las represalias directas sobre la élite local (anulación de visas, por ejemplo), han perfilado conductas cooperativas con la estrategia antidrogas de Estados Unidos sobre la base de la asimetría en la relación⁹, pero esta estrategia que se inspira en una visión regional sólo puede ejecutarse a través de políticas de seguridad bilaterales.

Esta agenda común, regional, que en realidad es una política global, tiene como propósito generar regímenes internacionales cooperativos para fortalecer la interdicción, destruir las organizaciones ilegales y arrestar a los narcotraficantes, y controlar las ganancias ilícitas. Varias áreas de acción se derivan de esto: erradicación de cultivos, monitoreo de insumos y precursores para el procesamiento, mejorar la cooperación legal internacional, extradición, etc., y prevenir el tráfico¹⁰.

La agenda regional se confronta con la mecánica bilateral en los toscos procedimientos de rendición de cuentas. El más importante de ellos políticamente, es el de la certificación. Efectivamente cada país es evaluado por separado alrededor del cumplimiento de tratados firmados igualmente por separado. De la misma manera compartimentada se encuentran elaborados los presupuestos de coo-

peración contra el narcotráfico, de lo que se desprende finalmente que la política se lleva por separado con cada país.

El bilateralismo, por otra parte, es una consecuencia inevitable de la securitización de la agenda del narcotráfico, más aún cuando no hay ningún régimen de seguridad cooperativo en la región, nada parecido a un comando conjunto de ejércitos andinos. La aproximación bilateral, de otro lado, implica que la agenda estadounidense que ha militarizado la lucha contra el narcotráfico inevitablemente se imponga sin que haya retroalimentación que la pueda modificar, a pesar de su evidente fracaso a lo largo de los últimos veinte años.

La militarización de la lucha antidrogas no sólo ha disparado los escenarios menos amigables para los derechos humanos en la región andina en las últimas décadas, sino que ha erosionado los fundamentos mismos de la democracia como régimen político en la región, además de ser una amenaza a la seguridad regional de varios países latinoamericanos¹¹, pero sobre todo no ha alcanzado ni uno solo de los objetivos estratégicos en términos de desarticulación del mercado de drogas ilegales. De hecho, mientras persista la aproximación de seguridad, las probabilidades de éxito de esa estrategia son poco probables.

Un enfoque distinto es el de la salud pública. La lucha por el cambio de los significados de los psicotrópicos ilegales vistos como signos desde la seguridad hacia la salud es un interés latinoamericano, y puede ser parte de su agenda con los Estados Unidos. La inversión en hospitales, centros sociales de tratamiento de adictos, prevención, educación en el lado de la demanda es vital para los países andinos. Esto significa, entre otras cosas, discriminar los usuarios por sus patrones de consumo y los efectos sociales del mismo, y discriminar las drogas por sus efectos.

Acercarse al narcotráfico en esta dirección implica desatanizar las drogas e involucrar cierta racionalidad científica en el problema frente al orden de supersticiones sobre las que se erige la lógica del control, la interdicción y la represión, y esto es un tema que puede vincularse en la agenda latinoamericana frente a los estados Unidos.

El conflicto violento en Colombia: implicaciones para las sociedades vecinas

El conflicto colombiano enlaza precisamente la imagen de la región andina construida en la formulación de la estrategia estadounidense, y sirve de catalizador de las distintas políticas exteriores de los países andinos.

Para los países limítrofes de Colombia, especialmente, el enfrentamiento entre guerrilleros, paramilitares y tropas regulares tiene implicaciones directas en los procesos políticos domésticos, sobre todo a nivel regional, en zonas de frontera. A diferencia de lo que ocurre con la política exterior estadounidense, para

ecuatorianos, venezolanos y panameños el narcotráfico es un telón de fondo de la violencia que amenaza a sus propios países, pero no es necesariamente el escenario principal ni el peligro a neutralizar en forma inmediata. El conflicto armado sí lo es, y sus implicaciones hacen de él una dinámica vinculada pero distinta a la del narcotráfico.

La percepción de la amenaza que genera Colombia en la región andina proviene de una sociedad civil fragmentada y de un estado sin capacidad de control sobre los actores políticos ni de ocupación del territorio nacional. No se trata de la inseguridad generada por políticas agresivas o competitivas en un escenario clásico realista. La violencia colombiana es un conflicto de la postguerra fría que difícilmente admite la intermediación cooperativa para los países porque envuelve una amenaza presente y activa de distinta naturaleza y fuentes, dependiendo de la región y de los actores con los que se interrelaciona. Rebase la percepción de capacidad de los estados nacionales que les otorga la noción de actores preeminentes del sistema internacional e involucra a muy diversos actores políticos subnacionales de distintos países: campesinos, militares, policías, empresarios, poblaciones de frontera, gobiernos locales, organizaciones de derechos humanos, contrabandistas, narcotraficantes, cultivadores ilegales, proveedores y comerciantes, para citar varios ejemplos de intereses que no necesariamente operan a través de prácticas violentas pero que son interpeladas por ellas.

La estrategia del gobierno colombiano consiste precisamente en internacionalizar su conflicto, y en esto coincide con Washington. El Estado colombiano apuesta a convocar a la sociedad civil internacional y a los gobiernos aliados bajo el principio de corresponsabilidad, porque ha visualizado sus propios límites institucionales y sus capacidades¹².

La posición colombiana, al menos desde el gobierno del presidente Gaviria, ha insistido en que el narcotráfico es un problema internacional. Colombia no tiene la capacidad de resolver este problema. Su preocupación central, sin embargo, es la violencia en su propio país ligada al narcotráfico. La visión colombiana del narcotráfico es la de una amenaza transnacional a la seguridad, una expresión del crimen organizado, que trasciende fronteras¹³. En este sentido su apreciación es casi exacta a la que hacen los Estados Unidos. No es difícil entender la complementariedad de ambas políticas exteriores para procesar este tema.

El gobierno colombiano ha buscado con el Presidente Pastrana internacionalizar el conflicto alrededor del respaldo de otros gobiernos para combatir dos fenómenos persistentes en la sociedad colombiana contemporánea: el narcotráfico y la guerrilla. El combate al narcotráfico es el cebo con el que Pastrana ha logrado respaldo militar estadounidense, y la aquiescencia ecuatoriana para desarrollar operaciones antiguerrilleras. El argumento colombiano es que sus capacidades no bastan para tratar con estos asuntos.

“Colombia no puede sola. El reto al que nos enfrentamos como nación y como parte de la comunidad mundiales, quizás, el mayor desafío de nuestra historia (...). Colombia atraviesa hoy por su más difícil prueba y su futuro está en la cuerda floja por causa de la violencia y del narcotráfico. En Colombia vivimos un conflicto armado que nos desangra pero no una guerra civil (...) Pero, lo que es más grave, estos grupos subversivos se financian en muy buena parte con dineros provenientes de los narcotraficantes”¹⁴.

Los Estados Unidos, por su parte, apoyaron al Plan Colombia con mil trescientos millones de dólares en una aproximación también regional. De hecho el paquete de ayuda militar a Colombia se inscribe en la afirmación de que ni Colombia ni sus vecinos pueden cargar solos el peso de la lucha contra el narcotráfico y en esta premisa, la de la internacionalización, se asienta tanto la estrategia cuanto su encarnación: el Plan Colombia¹⁵.

La ayuda se destina a mejorar la capacidad de acción del gobierno, tema al que en el Congreso se le añadió también el tópico de derechos humanos: para ello, la ayuda es de 15 millones. El punto fuerte es el apoyo a la expansión de operaciones militares en el Sur del país, en la frontera compartida por Colombia con Ecuador y Perú, sector donde se calcula están las más grandes plantaciones de cultivos ilegales, pero que además está controlado por las FARC. Seiscientos millones de dólares fluirán durante el 2000 y 2001 y servirán para dotar a las Fuerzas Armadas de 63 helicópteros de última generación, la flota más importante de estos aparatos en toda Sudamérica. De hecho, el balance de armas en la región queda alterado con este suministro. Trescientos cuarenta dólares adicionales se destinarán al control militar del tráfico aéreo, y cien millones irán a reforzar a la policía. Cien cuarenta y cinco millones invertirán los estadounidenses en programas alternativos para sustituir cultivos y mitigar el impacto de la erradicación¹⁶.

La desproporción existente entre aquello que el gobierno estadounidense entrega para combate, interdicción y refuerzo policial frente a la inversión social fuerza a que el Plan Colombia, a pesar de haber sido propuesto como una estrategia de desarrollo, termine convirtiéndose simbólicamente y en los hechos en un punto de acuerdo colombo-estadounidense para combatir narcotráfico y guerrilla en una aproximación que de hecho también involucra a la comunidad interamericana en el conflicto por tres razones.

Primero, es imposible asumir que una política estadounidense pueda aislarse del conjunto de la institucionalidad interamericana existente, y que no admita respuestas, aunque sea *by default*, por parte del resto de países latinoamericanos. Una política de seguridad estadounidense implica una aproximación regional, dada la asimetría y el grado de influencia de la superpotencia en el Hemisferio occidental.

Segundo, la localización del conflicto militar se produce en un sector de la selva colombiana que limita con tres países: Ecuador, Perú Y Brasil. Uno de ellos está directamente involucrado en el conflicto, Ecuador, al haber concedido una

base aérea que respaldará las operaciones en Colombia, y los otros dos han militarizado sus fronteras.

Tercero, el argumento de que el narcotráfico es un fenómeno transnacional tiene asidero, y puesto que la perspectiva estadounidense lo liga a la guerrilla, convierte finalmente a este último actor no sólo en un agente doméstico colombiano sino en un actor internacional.

La posición estadounidense se basa en la creencia de que el conflicto colombiano afecta al orden internacional y particularmente a la seguridad regional. Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, México y el Caribe son de alguna manera influenciados por las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico. Los objetivos estadounidenses en ese país sudamericano serían básicamente: aumentar la capacidad del gobierno para desarrollar actividades de inteligencia, erradicar las plantaciones ilegales, sostener la interdicción de los narcóticos y fortalecer las entidades colombianas de control y represión, así como su sistema de justicia¹⁷.

A diferencia de los otros países vecinos, el Ecuador ha explicitado su apoyo al Plan Colombia, al gobierno de Pastrana y a la política antidroga de los Estados Unidos. Uno de los elementos más polémicos en ese contexto fue la instalación de una base aérea en el puerto de Manta. Un acuerdo en ese sentido fue firmado entre los gobiernos del Ecuador y de los Estados Unidos.

Adicionalmente, el gobierno estadounidense parte de la suposición de que ni Colombia ni sus vecinos tienen la capacidad de enfrentar solos el fardo de la lucha antidrogas. En otras palabras, la ayuda estadounidense está dirigida a suplir las deficiencias de los países vecinos a Colombia y Colombia misma. Al igual que en la visión de Pastrana, los Estados Unidos apuestan por la internacionalización¹⁸.

La lógica implícita en la estrategia de Washington sería forzar a la guerrilla, especialmente a las FARC, a negociar desde una posición debilitada en el campo de batalla, pero esta idea de derrotar militarmente a la guerrilla termina implicando que la prioridad en estos momentos es la guerra contra la guerrilla, y en segundo plano, como consecuencia de esto, la guerra a las drogas, lo cual representaría un viraje dramático en la aproximación convencional de los Estados Unidos¹⁹.

Los países vecinos, sin embargo, tienen una dimensión, desde sus propias necesidades, distinta. La aprobación del presupuesto militar para la erradicación de cultivos ilegales en Colombia, hecha por el Congreso estadounidense, plantea un escenario de guerra inminente en la frontera que va a tener consecuencias sobre tres vecinos. En otras palabras, es una amenaza a la seguridad de los países andinos tanto por sus efectos directos cuanto porque los países andinos han tenido que admitir un rol tutelar de los Estados Unidos para enfrentar al narcotráfico²⁰. Esta situación ocurre en un contexto en que la región andina es extremadamente vulnerable, por su propia debilidad, a las presiones de su entorno internacional.

Los países vecinos enfrentarán un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorios ajenos²¹, un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masivas, una catástrofe ecológica o la diseminación de cultivos ilegales.

La amenaza a la seguridad nacional, entendida ésta en términos convencionales como amenaza al Estado y sus instituciones, es clara e inminente. No se trata de un peligro a largo plazo, es la consecuencia del despliegue de cinco mil hombres del ejército y policía colombianos con tecnología de punta y armas de última generación en la frontera inmediata de Ecuador, Brasil y Perú. Enfrentarán a siete mil combatientes de las FARC. Hay en la región varios batallones de fuerzas paramilitares y un número indeterminado de bandas armadas que ocasionalmente comenten delitos.

El Ecuador particularmente se encuentra inmerso en el problema. La Base de Manta involucra directamente al Ecuador en las operaciones militares en Colombia. Si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses en combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico de la base implican de hecho la participación estadounidense en el conflicto, aunque sin tropas, de la misma manera que la complacencia ecuatoriana y por lo tanto su corresponsabilidad en esta estrategia. El propósito declarado de la Base de Manta es el control de actividades antinarcóticas. El acuerdo permite el acceso de aeronaves estadounidenses y el sobrevuelo a territorio ecuatoriano, para detectar, monitorear, rastrear y controlar las operaciones ilegales de narcóticos. Los aviones estadounidenses son naves con capacidad de monitorear más allá del territorio ecuatoriano. De hecho, la base de Manta está en capacidad de suministrar información sobre las operaciones militares que se desarrollarían en el lado colombiano de la frontera sur oriental con Ecuador, precisamente en el territorio en donde las operaciones de erradicación implican combates con efectivos de las FARC²².

La base de Manta fue concedida en el gobierno del ex-presidente ecuatoriano Jamil Mahuad en medio de un proceso político que aparentemente habría violado varios procedimientos constitucionales y legales²³. El contexto en que se firma este instrumento es el de una economía ecuatoriana quebrada y su gobierno aspirando a un préstamo puente del FMI, para el cual habría necesitado el respaldo político de los Estados Unidos.

La posición ecuatoriana contrasta con la de Venezuela, que a lo largo del gobierno del Presidente Chávez ha tenido posiciones de disenso con el gobierno colombiano. Efectivamente, el reforzamiento lógico de la frontera como consecuencia del Plan Colombia tiene como antecedente en Venezuela declaraciones del Presidente que enfatizaban la neutralidad de ese estado en el conflicto.

Estas primeras posiciones de Chávez fueron moderándose con el tiempo. La neutralidad hubiese significado el reconocimiento de una de las facciones guerrilleras como fuerza beligerante, sujeto de derecho internacional, y eso, desde la

perspectiva convencional de las Fuerzas Armadas venezolanas, habría implicado un reto adicional a la seguridad nacional, máxime cuando a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, las fuerzas armadas venezolanas chocaron varias veces con efectivos del ELN, y hubo acusaciones de persecución en caliente a columnas guerrilleras en territorio venezolano.

Estos antecedentes vuelven posible entender, entonces, el por qué de la ausencia de una visión estratégica compartida. La respuesta es bastante simple, porque no hay intereses comunes y porque hay una sobreproliferación de actores. Cada uno de los Estados ha operado y en el futuro previsible continuará haciéndolo, apagando las brasas que caen en sus propios pajares, en la medida de lo posible. La política de los Estados Unidos hacia Colombia puede contar con la adhesión que su propia política de presiones pueda provocar, pero hay una visión distinta desde cada uno de los países andinos y objetivos diferentes también que, más allá de la retórica, impermeabilizan sobre todo a los países vecinos.

El apoyo militar de Washington al ejército colombiano y su escepticismo respecto a las negociaciones con la guerrilla tienen la posibilidad de crear situaciones conflictivas en forma inmediata en todas las fronteras de Colombia. Desplazados, movilización y retirada de la guerrilla y de otras fuerzas, enfrentamientos, colapso económico de las regiones donde se siembra amapola y coca, implican para las naciones vecinas teatros inmediatos e inevitables de conflicto. En una lógica de *self-help* que prevalece cuando la seguridad nacional está en riesgo, no es un buen negocio para países como Ecuador, Venezuela y Panamá la prevalencia de la razón militar y el desarrollo de operaciones militares al borde de sus fronteras. En esos términos no hay razones para apoyar a Washington que no sean las de la capacidad coercitiva que eventualmente puede asumir la política exterior estadounidense.

Si algunas de las condiciones de un régimen de seguridad cooperativa son la inexistencia de un enemigo o riesgo militar, una visión estratégica compartida, procedimientos e instituciones formales comunes o existencia de formas no convencionales de cooperación²⁴, éstas no existen en la región andina, y la imagen de un orden internacional de posguerra fría levantado sobre la policización de las Fuerzas Armadas y el manto protector de los Estados Unidos, más allá de la ideología, no resuelve los dilemas de seguridad que plantea el caso colombiano.

Al contrario, parecería que en la lógica de estricta conveniencia de cada una de estas naciones la política exterior estadounidense envuelve el riesgo de involucrar a estos países en el conflicto cuando su interés es aislarse, y un régimen de seguridad andino sin la presencia estadounidense simplemente es impensable. No sólo porque ello “americanizaría” las políticas, lo cual no es necesariamente aceptable para la seguridad de esos países, sino porque tendría que involucrar a otros temas de la agenda, concretamente narcotráfico, y ello, un régimen multinacional andino para el procesamiento de este tema, en la perspectiva de seguridad que le han dado los Estados Unidos, tampoco es aceptable.

De la misma manera que el gobierno colombiano insiste en diferenciar a las guerrillas de los narcotraficantes para legitimar sus políticas de paz negociada, las entidades de seguridad de los estados andinos, aunque recurren a la retórica anti-drogas, discriminan entre los distintos actores que operan en la violencia colombiana.

La guerra en Colombia presenta a inicios de siglo escenarios distintos a los de los últimos treinta años que se diferencian por una mayor presencia estadounidense, el fortalecimiento logístico de las fuerzas guerrilleras, la negociación paralela de acuerdos de paz, la expansión de las fuerzas paramilitares y la potencialidad de internacionalización del conflicto. Estos elementos permiten comprender la posibilidad de elaborar escenarios que al menos hipotéticamente pasan por un triunfo militar de la guerrilla, la victoria armada del Estado, la prolongación indefinida de la guerra, y una distribución negociada del poder²⁵.

Hasta 1999, la guerrilla colombiana, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), había alcanzado en términos militares avances estratégicos que le permitieron llevar la iniciativa de los combates y lograr una posición relativamente ventajosa para las negociaciones. Este hecho fue respondido desde el gobierno con varias opciones de paz que llegaron a su punto más alto con la concesión de la zona de despeje en San Vicente del Caguán, pero implicó además un esfuerzo de guerra que alude a tecnología nueva, especialmente de vigilancia e información, en el escenario de los combates, y que detona para el año 2000 una ayuda record de la administración estadounidense al gobierno colombiano, que será invertida en entrenamiento y equipo militar, la cual podrá usarse contra la guerrilla. El efímero desequilibrio estratégico de la guerrilla fue compensado en 1999 por el propio ejército colombiano que frustró varias ofensivas en distintas partes del país, y puede revertirse hacia políticas defensivas por parte de los insurgentes hacia el futuro²⁶.

La posibilidad de una victoria guerrillera a corto plazo en Colombia es más bien remota. A pesar de que la guerrilla ha estado en alza en los últimos años y de que ha crecido en términos militares, lo que se expresa en la construcción de una retaguardia segura, la formación de batallones experimentados en combate y con cierto nivel de profesionalización, y la capacidad de sitiar y eventualmente asaltar unidades militares y fortificaciones enemigas²⁷, las fuerzas insurgentes no tienen legitimidad política en el seno de la población y no controlan de hecho ni la institucionalidad vigente, a la que no han podido sustituir sino en muy pocos casos con una institucionalidad alternativa, ni la economía formal, ni tampoco tienen en su poder las plazas militares más fuertes de Colombia.

El Estado Colombiano es extremadamente débil y vulnerable a la violencia interna y también a las políticas exteriores foráneas, pero no ha colapsado ni hay señales que indiquen su desaparición inminente. La iniciativa guerrillera en el terreno militar de los años 1996-1999 ha supuesto un cambio en la calidad del conflicto pero no ha revertido el hecho de que el gobierno constituido controla la eco-

nomía formal, las relaciones exteriores, es legítimo alrededor de la idea de democracia frente a la guerrilla, está respaldado por unas Fuerzas Armadas y policía mucho mejor equipadas y más numerosas, y ocupa muchísimo más espacio del territorio colombiano que las fuerzas insurgentes.

El gobierno colombiano tiene la capacidad en estos momentos, sobre todo por el mayor involucramiento de Washington, de retomar la iniciativa militar y de condicionar a futuro la suerte de las negociaciones. Esto no quiere decir que pueda a corto plazo ganar la guerra ni que sea capaz de solucionar el conflicto en términos militares. Se trata básicamente de que la guerrilla no tiene la capacidad de enfrentar una fase más intensa de la guerra ni cuenta con la posibilidad de extender sus capacidades por fuentes externas de ayuda como las del gobierno colombiano con Washington, por ejemplo²⁸.

La guerra en Colombia por otra parte involucra a una compleja constelación de actores que interpelan una serie de intereses dispersos y fragmentados. De hecho, el propio gobierno colombiano no puede concebirse como un actor racional y unitario. Sus decisiones atraviesan a varios cuerpos de seguridad e interpelan a poderes locales y fuentes diversas de poder que operan sobre mandos que no están unificados y gozan de autonomía relativa²⁹.

Las FARC, que operan como el más activo y cohesionado grupo insurgente, están diseminadas a lo largo de Colombia, y sus niveles de coordinación militar están supeditados a una política común que deja bastante libertad a cada una de sus columnas en la interpretación. A estos hechos, comunes a todos los actores involucrados en la violencia, hay que añadir la presencia de otros actores esenciales como las otras fuerzas guerrilleras, de las cuales el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el más importante³⁰.

A los actores señalados hay que agregar las fuerzas paramilitares que, si bien nacen en la lógica de autodefensa, financiados por terratenientes y narcotraficantes, y con objetivos estratégicos no contradictorios con los de las Fuerzas Armadas, terminan en una dinámica expansiva y ofensiva y ocupando dominios territoriales alrededor de funciones de protección, contención y exterminio de la guerrilla, expansión del latifundio, control de población y cuidado de actividades vinculadas al narcotráfico³¹.

Los paramilitares, al igual que el ELN, intentan generar espacios de negociación con el gobierno colombiano, y, aunque su dinámica militar es complementaria a la del ejército y la policía en relación al combate de la guerrilla, su involucramiento en los negocios ilícitos del narcotráfico es cada vez mayor. La percepción de una actitud tolerante (sino cómplice) por parte del ejército colombiano hacia los paramilitares es una imagen común en Colombia y compartida por la mayoría de reportes sobre derechos humanos, tanto gubernamentales como de organizaciones independientes³².

Cualquiera de los escenarios de solución del conflicto colombiano pasa por la constatación de la existencia de la violencia paramilitar y de su relativa autonomía frente a los actores complementarios, en este caso, las Fuerzas Armadas. Incluso las especulaciones a propósito de la hipotética e improbable victoria militar del establecimiento gubernamental tienen implicaciones que no terminarían la violencia en el supuesto, por ejemplo, de la continuidad en prácticas delincuenciales de las organizaciones armadas o de integrantes de ellas³³.

¿Una solución armada?

La improbabilidad de una solución armada al conflicto con la victoria de cualquiera de las partes se explica en la incapacidad de construir escenarios definitivos, aunque todos los contendientes tienen la capacidad para golpear y dañar al enemigo. La erradicación de las guerrillas, o de los paramilitares, por ejemplo, de una parte del territorio, no garantiza su desaparición, ni la capacidad de reubicación en un territorio que es, para comparar, sesenta veces más extenso que El Salvador, en donde no pudo haber victoria militar, y que cuenta con una población alzada en armas seis veces más numerosa que la que hubo en ese país, para no mencionar que, además de la lógica militar, la violencia colombiana se explica en la heterogeneidad de su sociedad y la deslegitimación de un orden político excluyente³⁴.

La recomposición de la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas colombianas probablemente tenga como efecto político central restituir la capacidad negociadora del gobierno y abrirle opciones en el terreno militar, pero no garantiza una victoria en la guerra. El escenario más probable en el corto plazo parece ser el la dilación del conflicto en una dinámica doble, signada por las negociaciones y la guerra, en donde los hechos militares pesen sobre las conversaciones³⁵.

Con estos antecedentes, el entorno internacional de Colombia constituido por los países limítrofes y por los Estados Unidos se enfrenta a un proceso conflictivo que involucra a varias sociedades regionales y a la política exterior de todos esos estados. El conflicto colombiano, sin embargo, no es percibido uniformemente. Cada uno de ellos tiene una agenda propia y objetivos políticos distintos, mediados por la agenda bilateral y por la presencia y grado de influencia de la política exterior estadounidense.

Venezuela y Ecuador particularmente intermedian su agenda de seguridad a sus intensas relaciones comerciales con Colombia. En el caso de ambos países, Colombia es, después de los Estados Unidos, su socio económico más importante, y representa un destino central para exportaciones y una fuente indispensable de importaciones. Ambos países, de otro lado, han sufrido la presencia de organizaciones guerrilleras colombianas operando en su territorio y la ausencia de las fuerzas armadas colombianas del control de la frontera. Sociedades regionales de frontera están atravesadas por el conflicto y la economía de la guerra colombiana, alrededor de procesos de provisión de información, armamentos, vituallas, pe-

ro además de estos fenómenos existe la percepción de una creciente presencia de los actores del conflicto colombiano más allá de sus fronteras.

En la lógica convencional de la seguridad nacional, los intereses de los países limítrofes en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales³⁶. Políticamente todos los países limítrofes han manifestado su respaldo al régimen establecido y la imagen de democracia en Colombia. Excepcional ha sido la postura venezolana, que ocasionalmente ha mencionado la idea de “neutralidad” frente al conflicto que ha ocasionado la interpretación de cierto reconocimiento oficial a la guerrilla. Esta actitud no ha sido constante, pero ha lesionado la relación diplomática entre ambos países.

Mientras que en Venezuela la guerrilla colombiana ha hecho incursiones constantes, en Ecuador y en Panamá éstas han sido ocasionales, aunque suficientes para generar percepciones de riesgo y amenaza en los decisores de seguridad nacional. El ELN ha hecho incursiones y se le han atribuido voladuras de oleoducto y dos secuestros masivos de técnicos petroleros en 1999 y en el 2001. Más de una vez paramilitares colombianos en ese mismo país han sido mencionados como probables autores de crímenes comunes y políticos³⁷.

La contención y profilaxis, sin embargo, no suponen la voluntad de participar en un régimen internacional que pueda intervenir en Colombia. En este sentido, la política exterior de los países limítrofes difiere radicalmente de la de los Estados Unidos en tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera y de los otros actores violentos es prioritaria sobre tema del narcotráfico, que es el objetivo final de los Estados Unidos. La hostilidad hacia la guerrilla no tiene por objetivo estratégico la lucha contra el tráfico de drogas sino la neutralización de este actor colombiano en los respectivos territorios nacionales³⁸. Esto se debe básicamente a la inminencia de la presencia guerrillera en zonas de frontera y a su impacto en las sociedades regionales y también al hecho de que no hay una identificación clara que confunda en un mismo imaginario las políticas y prácticas de la guerrilla colombiana con las de los narcotraficantes.

En segundo lugar, los intereses de seguridad y las percepciones de la amenaza son concebidos desde escenarios nacionales y no regionales y las políticas son concebidas para responder a amenazas de corto plazo. Los problemas que plantea la posible acción de los actores violentos colombianos en territorios vecinos tienen que ver con ruptura de la institucionalidad, prácticas delictuales como secuestro, chantaje o extorsión, apoyo a la subversión local o generación de movimientos de este tipo.

Finalmente, los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solamente no tienen la capacidad de participar en él, sino que

tampoco tienen la voluntad de involucrarse con uno de los actores, específicamente con el gobierno, mediante cooperación militar directa o ayuda económica más allá de los regímenes existentes en materia de intercambio de inteligencia siempre y cuando no sea peligroso para sus propios intereses. La política exterior de los países vecinos, incluyendo Venezuela, a pesar de la retórica de Chávez, tiene más bien una lógica aislacionista antes que intervencionista.

Desde esta perspectiva es necesario reflexionar acerca de la eficacia de un régimen cooperativo de seguridad en la región andina para dar cuenta del conflicto colombiano en un contexto en que los dilemas de seguridad que enfrentan los países vecinos no son convencionales. Se construyen en un contexto caracterizado por la desconfianza y el temor, provocados por un conflicto de múltiples actores e incertidumbres.

Los límites para la construcción de un régimen cooperativo vienen, por otro lado, de la compleja red de relaciones de interdependencia que genera el conflicto colombiano. La interdependencia no implica necesariamente cooperación, puede suponer conflicto, y éste parece ser el caso³⁹. En Colombia el tema no es la omnipresencia del estado sino su ausencia. Ello provoca, entre otras causas, la percepción de la amenaza. El conflicto colombiano para los países andinos no es un problema de estabilidad en la imagen de mantener el balance de poder internacional.

Por el contrario, el inexistente poder del estado colombiano en sus fronteras *by default* pone en riesgo la región, pero el problema no puede resolverse, dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en todos los lados de la frontera colombiana, solamente con medios militares. La construcción de la institucionalidad estatal colombiana implica un proceso largo de consensos y aperturas en la sociedad, la economía y la política doméstica, en la cual los estados interlocutores tienen muy escasa influencia. Ciertamente es que la inestabilidad colombiana implica temas que van más allá de lo militar, pero es difícil suponer que la persuasión multilateral, entendida como cimiento de un paradigma nuevo de seguridad internacional⁴⁰, pueda dar cuenta de las aristas de este fenómeno.

Reflexión final

La proliferación de regímenes y la ampliación de la agenda de aquellos existentes en los países andinos han implicado la aparición de tendencias estructurales que apuntan a la erosión de las competencias de los estados en el manejo de varios asuntos de la sociedad, el traslado de los centros de toma de decisión relevantes hacia agencias internacionalizadas vinculadas con el manejo económico y la emergencia de tensiones locales o sectoriales⁴¹. La crisis andina se caracteriza también por el debilitamiento de sus estados y la pérdida de competencias y de sus capacidades de mediación e institucionalización del procesamiento de conflictos.

En el caso concreto del conflicto colombiano, la política estadounidense se encuentra con la de Bogotá en la necesidad de regionalizar el tema. Sin embargo, la crisis colombiana construye agendas contradictorias en los países vecinos sobre percepciones de la amenaza distintas. Las consecuencias del conflicto armado, como tema vinculado pero distinto al narcotráfico, marcan las preocupaciones de los países andinos. La estrategia estadounidense, en ese sentido, apunta a la construcción de un régimen internacional de seguridad subordinado a sus objetivos de combate a la guerrilla y al narcotráfico. Ese proyecto es en sí mismo una amenaza a la seguridad regional y a la de cada uno de los países andinos en particular.

La soberanía, entendida como la capacidad de los gobiernos de ejercer autoridad sobre su población dentro de su espacio nacional, ha ido perdiendo paulatinamente capacidad en la región andina, y esto ha implicado que los temas de seguridad sean al mismo tiempo cada vez más numerosos e intensos dentro de la agenda doméstica e internacional. Cada conflicto relevante se convierte potencialmente en una amenaza, puesto que la densidad política de los Estados y su habilidad para procesar las contradicciones de la sociedad han disminuido.

Las sociedades andinas nunca han tenido Estados fuertes, si bien han existido innumerables regímenes autoritarios. Su heterogeneidad estructural y su diversidad social y cultural han producido una constelación de prácticas políticas que, ante la deficiencia del Estado, han recurrido a redes societales no institucionalizadas cuyo uso finalmente ha reproducido la inequidad. Esas redes, en un contexto de economía abierta, sin protecciones, signado por la globalización, la emergencia de identidades políticas subordinadas como las regionales y locales, así como sometidas a presión por parte de movimientos sociales de carácter transnacional, no son suficientes para estabilizar la política. El conflicto de hecho se vuelve también abierto y radicaliza los instrumentos de su resolución, sin descartar entre ellos el acceso a la violencia.

Bibliografía

- Aravena, Francisco Rojas 1999 “Cooperación y seguridad en las Américas: nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas”, en *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile. Nueva Sociedad, Wilson Center).
- Bagley, Bruce 2001 “El tráfico de drogas y la política de Estados Unidos en Colombia”, en *Iconos*, (Ecuador) N° 10.
- Bagley, Bruce y William, Walker (eds.) 1994 *Drug Trafficking in the Americas* (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Bonilla, Adrián (1994) *National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs* (Miami) Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.
- Buitrago, Francisco Leal 2001 “El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional”, en *Iconos* (Ecuador) N° 10.
- Bureau of Western Hemisphere Affairs Fact Sheet March 2001, *Summit of the Americas: Advancing Our Common Agenda* (Washington).
- Clinton, William Jefferson 2000 *Statement by the President*, January 11.
- Domínguez, Jorge 1998 “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría”, en Domínguez, J. (ed.) *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur* (Santiago: Wilson Center, Flacso-Chile, Interamerican Dialogue).
- Duarte, Ricardo García 1999 “Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz”, en *Revista Foro* (Bogotá) N° 36.
- Franco, Andrés 1998 *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración* (Bogotá: Universidad Javeriana).
- Hey, Jeanne 1992 “Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador” en *Latin American Studies Quarterly*.
- Marcella, Gabriela y Schulz, Donald 1999 *Colombia’s Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads* (Carlisle: US. Army War College).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2000 *El Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos*, 23 de julio.
- Moon, Bruce 1983 “Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence”, en *International Organization* (Cambridge) Vol. 39 Spring.
- Orozco, Iván 1999 “La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy”, en *Revista Foro* (Bogotá) N° 36.
- Patrana, Andrés 2000 *Colombia: Un desafío y una promesa*. Texto de la posición presidencial, distribuido por las misiones diplomáticas.

- Rajeswari, P.R. 2000 “US. Counter-narcotics Policy”, en *Strategic Analysis*, Vol. 23, N° 11.
- Restrepo, Luis Alberto 1999 “La Guerra como oportunidad”, en *Revista Foro* (Bogotá) N° 36.
- Rueda, Rafael Pardo 1999 *Nueva Seguridad Para América Latina* (Bogotá: FESCOL).
- Salgado, Manuel (2000) *¿Guerra Sucia en Ecuador? Los documentos secretos de Manta*, (Quito: Ediciones la Tierra).
- Sanger, David 2001 “Bush Links Trade with Democracy at Quebec Talks”, en *New York Times* (New York), 22 de Abril de 2001.
- Segell, Glen 2000 “The Narcotics War and Civil-Military Relations”, Ponencia presentada en la 41 Conferencia de ISA.
- Smith, Peter H. 1992 *Drug Policy in the Americas* (Boulder: Westview Press).
- Vargas, Alejo 1999 “Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz”, en A. Vargas (compilador) *Guerra, Violencia y Terrorismo* (Bogotá: Universidad Nacional).

Notas

- 1 La agenda interamericana de los Estados Unidos se concreta en las Cumbres Presidenciales. Desde Miami hasta Québec estos temas han sido reiterativos.
- 2 Esta agenda se reitera en la última administración republicana: democracia, libre comercio y prosperidad. Ver: Bureau of Western Hemisphere Affairs Fact Sheet, March 2001, “Summit of the Americas: Advancing Our Common Agenda”.
- 3 Ver por ejemplo David Sanger, 2001, “Bush Links Trade with Democracy at Quebec Talks”, *New York Times*, Abril 22.
- 4 En la década de los noventa se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida en que la estrategia antidroga persiste, los efectos y supuestos de esos materiales en lo nuclear siguen siendo válidos. Ver: Bruce Bagley y William Walker (eds.) 1994 *Drug Trafficking in the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers, Peter H. Smith, *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.
- 5 En ningún país de la región andina la coca ha podido ser sustituida por otro producto más rentable. En algún momento productos como el achiote tuvieron precios más altos, pero el mercado se satura y recuperaban sus precios originales. No así la hoja de coca, cuyo valor depende de un mercado ilegal de derivados.
- 6 Ver, por ejemplo, Bruce Bagley, 1992, “Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs”, en: Peter H. Smith, *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.

7 Adrián Bonilla, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs", Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.

8 En Andrés Franco, 1998, *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Bogotá: Universidad Javeriana, se ofrecen desde distintas perspectivas nacionales ensayos de varios autores sobre las relaciones de los países andinos con los Estados Unidos. Probablemente es el texto más completo de los años noventa sobre el tema.

9 El concepto de complacencia (*compliance*) denota una relación dependiente entre la política exterior de dos países caracterizada por la asimetría entre los actores. Supone un sistema de castigos y recompensas que opera perfilando la conducta del actor más débil que encuentra conveniente allanarse a los intereses del otro. Ver Bruce Moon, 1983, "Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence", en *International Organization*, Vol. 39 Spring. Jeanne Hey, 1992, "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador", *Latin American Studies Quarterly*.

10 P.R. Rajeswari, 2000, US. Counter-narcotics Policy, en *Strategic Analysis*, Vol XXIII, No. 11 p. 5.

11 Glen Segell, 2000, "The Narcotics War and Civil-Military Relations", Ponencia presentada en la 41 Conferencia de ISA, p 14.

12 El Plan Colombia es un documento gubernamental colombiano en el que en alrededor de diez puntos se desarrolla una estrategia de crecimiento y paz. Sus puntos más importantes son los que tienen que ver con erradicación de cultivos, plan de paz con la guerrilla.

13 Rafael Pardo Rueda, 1999, *Nueva Seguridad Para América Latina*, Bogotá: FESCOL (pp. 51-55).

14 Andrés Patrana, 2000 "Colombia: Un desafío y una promesa". Texto de la posición presidencial, distribuido por las misiones diplomáticas (s.e.) p. 1.

15 Ver el discurso presidencial de Clinton: "Statement by the President", January 11, 2000, The White House.

16 Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000 "El Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos, el viernes 23 de julio del 2000". Documento distribuido por las misiones diplomáticas colombianas.

17 Gabriel Marcella y Donald Schulz, 1999, *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Carlisle: US. Army War College (pp. 19-29).

18 Ver The White House: "Statement by the President", January, 11, 2000.

19 Bruce Bagley, 2001, "El tráfico de drogas y la política de Estados Unidos en Colombia", en *Iconos*, N° 10, FLACSO-Ecuador.

- 20 Francisco Leal Buitrago, 2001, “El Plan Colombia: Orígenes, desarrollos y proyección regional”, en *Iconos*, N° 10, FLACSO-Ecuador.
- 21 La incursión de actores violentos en el año 2000 a lo largo de la frontera con el Ecuador ha significado el secuestro de decenas de técnicos petroleros. Choques con militares brasileños se han producido también, y en Venezuela este fenómeno existe desde hace varios años.
- 22 Ver Introducción y artículos 1, 2, 3, 4, 5 del texto del Acuerdo en Manuel Salgado, 2000, *¿Guerra Sucia en Ecuador? Los documentos secretos de Man - ta*, Quito: Ediciones la Tierra.
- 23 Manuel Salgado, *op.cit.*
- 24 Jorge Domínguez, 1998, “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría”, en J. Domínguez, (ed.) *Se - guridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago: Wilson Center, Flacso-Chile, Interamerican Dialogue, pp. 30-34.
- 25 Luis Alberto Restrepo, 1999, “La Guerra como oportunidad”, en *Revista Foro*, N° 36, Bogotá.
- 26 Ver Eduardo Pizarro León Gómez, 1999, Nueva Sociedad.
- 27 Ricardo García Duarte, 1999, “Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz”, en *Revista Foro*, N° 36, Bogotá, p. 17.
- 28 Luis Alberto Restrepo, *op.cit.*, p.p. 10.11.
- 29 Ver en este punto los trabajos sobre narcotráfico a lo largo de los años noventa de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian.
- 30 El ELN, a diferencia de las FARC, explícitamente ha evitado relacionarse con los narcotraficantes como política de la organización. Esto marca una distancia pero no garantiza la descontaminación de esta formación guerrillera, como de ningún otro actor de la participación política violenta en Colombia.
- 31 Iván Orozco, 1999, “La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy”, en *Revista Foro*, N° 36, Bogotá.
- 32 Ver *Newsweek*, 21 mayo de 2001.
- 33 La experiencia centroamericana, en donde las guerrillas y organizaciones paramilitares, menos numerosas que las colombianas, tenían una sociedad con menos espacio físico y menor complejidad, es que a pesar de acuerdos satisfactorios para todas las partes, la violencia ha continuado bajo formas delincuenciales.
- 34 Alejo Vargas, 1999, “Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz”, en A. Vargas comp. *Guerra, Violencia y Terrorismo*, Universidad Nacional: Bogotá.
- 35 Ver García Duarte, *op.cit.* Alejo Vargas, *op.cit.*
- 36 Entrevistas a oficiales venezolanos y ecuatorianos.

37 El asesinato del dirigente izquierdista Jaime Hurtado fue denunciado por el propio presidente de la República como ejecutado por sicarios vinculados a paramilitares colombianos. Las investigaciones posteriores demostrarían cierta vinculación de miembros de la policía con el caso.

38 Ver Bagley 2001, op.cit.

39 De la misma manera que la hegemonía no es suficiente para producir cooperación, la interdependencia tampoco. La cooperación es contingente al bien buscado, que puede o no ser compartido, y no un resultado automático de la proliferación de interconexiones. Ver Robert Keohane, 1998 *After Hegemony*, Cap. I.

40 Francisco Rojas Aravena, 1999, “Cooperación y seguridad en las Américas: Nuevos conceptos, nuevos riesgos, ¿nuevas amenazas?”, en F. Rojas, *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas: Flacso-Chile, Nueva Sociedad, Wilson Center.

41 Ver Robert Cox, op.cit. Susan Strange, 1997, “the problem or the solution? Capitalism and the state system” en S. Hill J. Mittelman (eds.) *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional

Juan Gabriel Tokatlian*

Introducción

La región andina atraviesa hoy una honda crisis de impredecibles consecuencias: Colombia es apenas la punta del iceberg de un enorme témpano de problemas acumulados en su manifestación y postergados en su solución. De hecho, los Andes se han convertido, desde los noventa y en el comienzo del siglo XXI, en el mayor foco de inestabilidad e inquietud continental. En materia política, se destacan el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú, la caída constitucional de Carlos A. Pérez en Venezuela, la salida política de Abdalá Bucaram en Ecuador, el cuasi-desplome de Ernesto Samper en Colombia y la llegada al poder del ex-golpista Hugo Banzer en Bolivia. El descalabro social que llevó al derrocamiento de facto de Jamil Mahuad en Ecuador, la ambición autoritaria de la cleptocracia establecida por Fujimori en Perú, la delicada incertidumbre institucional generada por Hugo Chavez en Venezuela, los crecientes inconvenientes de todo orden que vive Bolivia, la explosiva situación que confronta Andrés Pastrana en Colombia, son indicadores elocuentes de que los Andes están viviendo un torbellino.

En materia militar, el mayor enfrentamiento limítrofe del hemisferio se dio entre Ecuador y Perú, y la frontera más tensa del continente es, en la actualidad, la de Colombia y Venezuela. En el tema de los derechos humanos, y en comparación con cualquier otra región de América, la zona andina es aquella en la que más sistemáticamente se violan dichos derechos, siendo Colombia y Perú los casos más

* Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés (Victoria, Argentina).

dramáticos. En la cuestión de las drogas, los Andes concentran el cultivo, procesamiento y tráfico de coca del continente, y las cinco naciones (junto con México) son los actores claves en el negocio ilícito de los narcóticos. En materia de corrupción, en el área se encuentran algunos de los países con los mayores niveles en el mundo, destacándose los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En el tema ambiental, los países andinos muestran altos y preocupantes grados de degradación; en especial del espacio amazónico que comparten con Brasil. En términos socioeconómicos, todas las naciones andinas exhiben alarmantes índices de desempleo, marginalidad, pobreza e inseguridad, con bajos indicadores de calidad de vida, escaso y volátil crecimiento, fuerte concentración del ingreso y exigua inversión. En los cinco países por igual, aunque con variaciones, se exacerbó en la última década el desmoronamiento parcial del Estado.

Adicionalmente, en el escenario de la post-Guerra Fría, es en la región andina (particularmente en Ecuador, Perú y Venezuela) en donde los militares han guardado más incidencia política y gravitación corporativa. Asimismo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está cada día más replegada. Por último, el mundo andino es cada vez más dependiente de Washington en lo material y político y cada vez más distante del Cono Sur en lo cultural y diplomático. La esfera de influencia¹ de Estados Unidos se está desplazando de su tradicional *mare nostrum* -la amplia Cuenca del Caribe- y se proyecta con más fuerza en el vértice andino del continente sudamericano.

Resumiendo, toda la región andina sufre simultáneamente agudos problemas de diversa naturaleza. Las muestras de conflictividad social en el área tienden a acrecentarse y es patente la incapacidad de los regímenes democráticos de procesar seculares demandas ciudadanas insatisfechas. En ese contexto, el caso de Colombia es indudablemente el más catastrófico. Colombia sobresale en la dimensión de su crisis, aunque no es un ejemplo aislado y solitario: los Andes viven en condiciones de ingobernabilidad, lo cual presagia peligrosos cataclismos institucionales.

Así entonces, el tratamiento de la crisis de Colombia servirá potencialmente de modelo de intervención externa en los asuntos internos del hemisferio. Asimismo, allí se pondrá en juego cómo y cuánto aporta nuestra área (América Latina), región (Sudamérica) o zona (Cono Sur) a la resolución de ese caso. El ejemplo más difícil -Colombia- debe ser abordado y no evitado: sólo así se podrá observar si la diplomacia de nuestros países ha madurado suficientemente para enfrentar con mayor autonomía relativa los desafíos del nuevo siglo.

La naturaleza de la guerra

El conflicto armado en Colombia puede ser analizado desde distintas perspectivas. En este caso subrayo dos miradas: una desde el Estado, y la otra desde la guerra misma. Para un creciente número de analistas nacionales y extranjeros el

país andino viene padeciendo el derrumbe del Estado, comparable al que precipitó la experiencia conocida como la violencia, pero más peculiar y complejo. Según la expresión acuñada por Oquist sobre el “colapso parcial del Estado” colombiano en los años cuarenta y cincuenta, las “articulaciones concretas” -internas y no exógenas- que lo caracterizaron fueron: la “quiebra de las instituciones políticas establecidas”, la “pérdida de la legitimidad del Estado”, las “contradicciones dentro del aparato armado del Estado”, y la “ausencia física del Estado”². Salvo por el tercer factor, y a pesar de las reformas introducidas en la Constitución de 1991, los otros indicadores emergieron con fuerza desde mediados de los setenta y se vienen consolidando a principios del siglo XXI.

Si adoptamos una definición más reciente de Estado en colapso -*collapsed state*- éste se caracteriza por la implosión de las estructuras de autoridad y legitimidad³. Aparece entonces un fenómeno de ingobernabilidad producto de la articulación entre fuerzas internas y presiones externas. Guerra y crimen simultáneos en el plano interno, conjugados con Plan Colombia e Iniciativa Andina concurrentes en el plano externo, constituyen una combinación letal. Amí entender, Colombia, que no es un caso inédito o excepcional, se dirige hacia esa condición de colapso.

Ello conducirá, más temprano que tarde, a que el país sea testigo de un Estado fracasado -*failed state*-, es decir, incapaz de proteger a sus individuos y las comunidades de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial⁴. En ese sentido, Colombia no tiene un Estado anárquico (ausencia completa de gobierno central) pero sí vive en la actualidad una mezcla de Estado fantasma (ejerce la autoridad en algunas áreas limitadas y en otras es inexistente) y Estado anémico (sus energías se consumen combatiendo diversas modalidades de grupos armados).

Cabe recordar, en este contexto, que de acuerdo a uno de los informes principales de la trascendente United States Commission on National Security/21st Century, co-liderada por Gary Hart y Warren Rudman, Estados Unidos debe establecer prioridades ante la eventualidad de una expansión del fenómeno de los failed states. Así asevera que: “Not every such problem must be primarily a U.S. responsibility, particularly in a world where other powers are amassing significant wealth and human resources. There are countries whose domestic stability is, for differing reasons, of major importance to U.S. interests (such as Mexico, Colombia, Rusia, and Saudi Arabia). Without prejudging the likelihood of domestic upheaval, these countries should be a priority focus of U.S. planning in a manner appropriate to the respective cases. For cases of lesser priority, the United States should help the international community develop innovative mechanisms to manage the problems of failed states”.

Siguiendo a los expertos que han definido distintas formas de Estado con aguda inestabilidad interna, Colombia no tiene un Estado anárquico (ausencia completa de gobierno central) pero está cerca de transformarse en un Estado fracasado, es decir, incapaz de proteger a sus individuos y las comunidades de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial. Parece claro que el país no vive una

revolución política y popular, ni una rebelión ciudadana y justiciera contra un Estado robusto y dominante. Estamos más bien frente a una revuelta amorfa e in temperante de una compleja amalgama de sectores emergentes, inconformes, excluidos y olvidados. Revuelta que es canalizada, parcial y contradictoriamente, por poderosos grupos armados que, a pesar de carecer de un proyecto unívoco, afirman su influencia social, su control territorial y su proyección política en medio del colapso inacabado del Estado y de la agonía de la sociedad desarmada. Se trata de una agitación violenta y difusa, impulsada por igual por movimientos guerrilleros, mafias organizadas y bandas reaccionarias, que parecen tener la suficiente fuerza para acorrallar al Estado pero que no poseen la capacidad de construir una nueva autoridad.

La perspectiva de balance que caracteriza a la reflexión en torno a la legitimidad no parece útil en este caso. No hay un proyecto homogéneo que crece en legitimidad mientras otro decrece, compensando así una situación de alzas y bajas en términos de lo que es legítimo e ilegítimo. No hay una élite tradicional, reinante e ilustrada, ni un contrapoder compacto, vigoroso y civilizador. Asistimos más bien a legitimidades degradadas, tanto de las existentes como de las desafiantes. Estamos en presencia del peligroso fracaso del Estado de derecho, pero un horizonte alterno próximo con capacidad para establecer el orden, la paz y el bienestar está ausente. De allí que lo que predomine sea la mezcla de guerra política, violencia criminal y violación humanitaria.

Este conflicto es cada vez es más intrincado, lo cual no significa, sin embargo, que sea indescifrable. En esa dirección, es pertinente resaltar algunas tendencias nítidas. La guerra irregular que ha predominado por décadas en Colombia tiene cada vez más espacios de manifestación donde se viene transformando en guerra civil, con bandos fuertemente armados liderando proyectos ideológicos polarizados y bases de sustentación social propias.

Asimismo, la guerra política tiene crecientemente visos de una guerra criminal. Cada vez más los actores armados van degradando su perfil político, van abandonando prácticas sustentadas en principios y van asumiendo comportamientos delincuenciales. Además, el conflicto colombiano es más que la sumatoria de dispares y contradictorias guerras locales; el país viene atravesando una guerra nacional, es decir, las disputas no se circunscriben a una racionalidad sólo regional, sino que adquieren la lógica de una confrontación extendida a lo largo y ancho de la nación. En ese contexto, mientras continúan y exacerbaban los enfrentamientos rurales en más zonas del país, se ha ido instalando la contienda en nuevos ámbitos urbanos.

Paralelamente, la guerra en Colombia dejó de ser doméstica. El paulatino, preciso y persistente involucramiento de Estados Unidos en el conflicto interno ha convertido al país en epicentro de una guerra de baja intensidad cada vez más internacionalizada. Por último, la guerra colombiana ya no es limitada en términos de víctimas, participantes armados y alcance. Los datos no pueden ser más elocuentes⁵.

Durante la última década, la violencia política se expresó con casi 10 muertos por día. Aproximadamente 120 municipios (el 12% del total) están totalmente destruidos por las guerrillas. Sólo en el bienio 1998-2000 ocurrieron más de 500 masacres (asesinato colectivo de cuatro o más personas indefensas), en su gran mayoría cometidas por el paramilitarismo. Desde los ochenta, el número de desaparecidos por motivos políticos supera los 4.000; solamente en 2000 se produjeron 743 desapariciones. Entre 1995 y 2000, se han llevado a cabo unos 12 mil secuestros a manos de los actores armados, de la criminalidad común y hasta de los cuerpos de seguridad del Estado. En toda la década del noventa, la cifra de homicidios superó los 250 mil. Desde 1996 se ha manifestado un éxodo al exterior de casi 350 mil colombianos. En los últimos tres lustros se ha producido el desplazamiento interno forzado de más de 1.800.000 de personas. Entre asesinados, mutilados, secuestrados, desplazados y reclutados, más de un millón de niños son víctimas de la guerra. La gran mayoría de estos hechos queda impune. Por todo lo anterior, la guerra colombiana ha producido, produce y seguirá produciendo una angustiada y desbordada inseguridad humana que afecta, principalmente, a la población civil no combatiente.

Esta cambiante, complicada y crítica conflictividad en Colombia ha ido alentando una injerencia estadounidense en los asuntos del país. No hay unanimidad en Estados Unidos, ni un consenso definitivo entre ese país y América Latina, sobre la mejor salida del conflicto armado colombiano. Sí hay relativo acuerdo en cambio sobre los potenciales efectos continentales negativos, en particular entre los países vecinos, de la situación por la que atraviesa el país andino.

Washington, con un tácito consentimiento latinoamericano evidente en el notorio silencio regional, ha ido desplegando una modalidad inédita de intervención indirecta en el caso colombiano. Por un lado, se observa el intervencionismo de viejo cuño, típico de la Guerra Fría: como en su momento en El Salvador, ahora Estados Unidos apoya militarmente (asistencia, armas, entrenamiento, información, etc.) a un país afectado por una guerra interna cada vez más cruenta. La mayor importancia geopolítica de Colombia, su dimensión territorial, demográfica y económica y la combinación de diferentes amenazas (narcotráfico, crimen organizado, guerrilla, terrorismo, paramilitarismo) han contribuido a que la ayuda estadounidense a Bogotá se torne masiva y creciente.

Por otro lado, se advierte el intervencionismo de nuevo tipo pos-Guerra Fría: presión y apoyo (según el caso) a los países limítrofes para crear un “cordón sanitario” diplomático y militar alrededor de Colombia, por una parte, y desarrollo de planes de contingencia para un potencial uso mayor de la fuerza con la eventual participación de países amigos de Washington, por otra parte.

Este modelo dual viene perfeccionándose en los últimos años y tiene varios componentes. Entre ellos cabe destacar el aumento de la ayuda de seguridad a Colombia; la elevación del perfil de Colombia como “país-problema” en el plano hemisférico e internacional; el crecimiento de una diplomacia regional desti-

nada a movilizar a los países del área en estrategias de contención del fenómeno colombiano; y el incremento de una retórica oficial unificada en torno a la presencia de una amenaza “narcoguerrillera” inexorable en Colombia.

Potencialmente, este nuevo intervencionismo en Colombia podría adoptar tres formas. Primero, la “intervención por imposición”: contra la voluntad de los colombianos y a pesar de los esfuerzos de negociación interna, Washington concreta una coalición *ad hoc* que decide involucrarse militarmente en el país andino para establecer un nuevo “orden”. Segundo, la “intervención por deserción”: el Estado colombiano no puede contener el conflicto armado interno ni garantizar la soberanía nacional, lo cual sirve de excusa para que Washington encabece una coalición interventora temporal hasta fortalecer el poder establecido en Bogotá. Y tercero, una “intervención por invitación”: un gobierno electo solicita colaboración externa ante la imposibilidad de preservar, de modo autónomo, el orden interno, la unidad nacional y la institucionalidad democrática. Así, militares colombianos, más fuerzas extranjeras dirigidas por Estados Unidos y compuestas por varios países del hemisferio, actuarían conjuntamente con la esperanza de evitar una implosión nacional. Aunque hoy despierten un justificado rechazo, no habría que desechar la probabilidad política de que alguno de estos escenarios se contemple seriamente, siendo el último el menos improbable.

En breve, la naturaleza degradada de la guerra colombiana, sumada al intervencionismo estadounidense en Colombia, ha pasado a constituirse en un grave problema de seguridad regional a pesar de que los países latinoamericanos, en general, parecen impávidos frente a esa explosiva combinación de fenómenos.

El Plan Colombia de Estados Unidos

Ya se encuentra en ejecución la multimillonaria asistencia de seguridad de Estados Unidos a Colombia: en 2000 el Congreso en Washington autorizó US\$ 1.319,1 millones de dólares para responder a una guerra interna compleja y degradada. El componente B del denominado Plan Colombia -plan diseñado en 1999 en la Casa de Nariño por sugerencia de la Casa Blanca- se aplicará luego de un intenso debate en Washington, una tenue discusión en Bogotá y un preocupante mutismo en el hemisferio.

El Plan Colombia de US\$ 7.500 millones de dólares del gobierno de Andrés Pastrana tiene, hasta ahora, tres piezas. El componente A es interno, es el más cuantioso y tiene por objeto reducir los efectos negativos de la crisis que vive el país mediante medidas de acercamiento del Estado hacia las áreas más afectadas por la violencia. Esta suerte de Plan A dentro del macro Plan Colombia apunta a fortalecer la presencia institucional en el territorio nacional. En su diseño está implícita la idea de la “zanahoria”: la pacificación por vía del contacto estatal con la comunidad y por medio de una salida negociada.

El Plan B es la ayuda de Estados Unidos; Washington ofrece más de lo mismo, pero en más corto tiempo y para otro destinatario. En efecto, entre 1989 y 1999, Colombia recibió US\$ 1.388 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad⁶. Ahora, el país recibirá un monto similar, pero en dos años, y el receptor principal será el ejército y no la policía como lo fue en la década de los noventa. Se trata del “garrote” -complemento de la “zanahoria”. La lógica subyacente es que sólo más poder de fuego y más despliegue espacial de las fuerzas armadas pueden equilibrar el creciente poderío territorial de la guerrilla y la enorme influencia regional del narcotráfico. Si en los últimos diez años, con todos los recursos de seguridad estadounidenses brindados a Colombia, se elevó como nunca antes la violencia de todo tipo, la violación de los derechos humanos y el desquiciamiento de la guerra, nada augura que en el próximo bienio no se agudicen esos mismos problemas⁷.

El Plan Colombia de Estados Unidos tiene unos componentes precisos. El paquete específico para Colombia llega a US\$ 860,3 millones de dólares. De ese total, la asistencia militar asciende a US\$ 519,2 millones de dólares y la ayuda policial alcanza a US\$ 123,1 millones de dólares. En ese sentido, se trata de fortalecer a las fuerzas armadas (tres nuevos batallones para operar en el sur del país; 16 helicópteros Blackhawk y 30 helicópteros UH-1H Huey; y mejores instrumentos de combate y comunicación) para que efectivamente asuman una postura más ofensiva en la guerra y de mejorar la capacidad de la policía en el combate contra las drogas (2 helicópteros Blackhawk y 12 helicópteros UH-1H Huey, entrenamiento para labores de fumigación, etc.). Otras categorías contempladas son: desarrollo alternativo (US\$ 68,5 millones), ayuda a los desplazados (US\$ 37,5 millones), derechos humanos (US\$ 51 millones), reforma judicial (US\$ 13 millones), aplicación de la ley (US\$ 45 millones) y paz (US\$ 3 millones). El resto del paquete de US\$ 1.319,1 millones de dólares -es decir, US\$ 458,8 millones de dólares- se desagrega en dos grandes categorías: ayuda a otros países vecinos de Colombia (US\$ 180 millones) y recursos a ser usados directamente por autoridades estadounidenses (US\$ 278,8 millones). Respecto a esta última categoría, US\$ 276,8 millones de dólares son para el Departamento de Defensa (mejoramiento de las bases de Ecuador, Aruba y Curacao, programas de inteligencia rutinarios y clasificados, equipamiento de radares, entre otros). Si se descompone el total general del paquete en sus diversas piezas, destinatarios y propósitos, se tiene que aproximadamente un 75% se orienta al fortalecimiento bélico en la ya longeva e ineficaz “guerra contra las drogas”, que cada vez más toma el carácter de “lucha anti-narcoguerrillera” en la nomenclatura de Washington.

El Plan C es el aporte europeo a la paz. Esta porción del Plan Colombia representa la contribución al mejoramiento de las condiciones sociales en las regiones donde el Estado ha estado menos presente. Europa no tiende a resolver nada, sino a compensar los costos de políticas erradas, particularmente las inducidas por Washington. Este componente no es nuevo: Europa siempre ha prometido

“otro” aporte -lo hizo desde 1990 mediante un acotado Sistema de Preferencias Andino/Drogas, “otra” mirada -la de la corresponsabilidad en materia de drogas- y “otro” espíritu -a favor de los derechos humanos y la paz dialogada. Y, como en otros momentos, no hay mucho que esperar de esas promesas; siempre son superadas por las acciones. La contribución estatal europea ha sido más simbólica que práctica. La Mesa de Donantes reunida en Madrid en julio de 2000 lo corroboró: sólo España (US\$ 100 millones de dólares) y Noruega (US\$ 20 millones de dólares) comprometieron recursos para el Plan Colombia. Meses más tarde la Unión Europea decidió aportar 105 millones de euros para el período 2000-2006 como forma de apoyo institucional al proceso de paz y con el fin de alcanzar la defensa de los derechos humanos, la protección ambiental y la sustitución de cultivos ilícitos. La gravitación diplomática, material y estratégica europea ha sido, es y será mucho menor a la de Washington.

En ese contexto, Colombia parece necesitar con urgencia un Plan D: uno capaz de resolver seriamente, y no sólo de contener en el corto plazo, la guerra que padece. Ese Plan D debería ser convenido por los colombianos y contar con el apoyo de los latinoamericanos. Colombia necesita una Contadora, perentoriamente. Una Contadora que revalorice la negociación y el compromiso por sobre las armas y las promesas. Una Contadora que se impulse desde el Cono Sur y que revierta el silencio de Latinoamérica y la parálisis de Sudamérica.

Un Plan D político es imperioso porque ni la masiva asistencia militar estadounidense ni la distante participación europea prometen superar la situación existente. La Contadora para Colombia necesita, a su vez, trascender el plano estatal: es indispensable una alianza de la sociedad civil colombiana no armada, de actores políticos y sociales gravitantes latinoamericanos, de sectores democráticos en Estados Unidos y de grupos progresistas europeos. Ello bien podría repolitizar la crisis en Colombia: volver a politizar el comportamiento del Estado y la conducta de la guerrilla. Esta opción, aún no genuinamente ensayada, puede facilitar una potencial salida a una desoladora guerra.

Clinton y Colombia

Es incuestionable que el conflicto armado en Colombia tiene una relevante dimensión internacional. Las posibilidades de paz y guerra se ven condicionadas por aspectos externos (consumo creciente de drogas en las naciones más industrializadas, provisión masiva y clandestina de armas, la política exterior de Estados Unidos, el auge del crimen organizado transnacional, la incertidumbre institucional en toda el área andina, los roces recurrentes con los países vecinos), mientras el drama humanitario interno tiene cada vez mayor impacto regional y resonancia mundial. Sin embargo, subrayar la magnitud de la tragedia colombiana no puede conducir a justificar algún tipo de injerencia militar, pero sí debe motivar una mesurada intervención política. Colombia necesita una nueva Contado-

ra, es decir, un amplio apoyo diplomático con liderazgo de Sudamérica y a favor de una solución política negociada.

La urgencia de una Contadora para Colombia se debe evaluar en el marco de una situación estratégica novedosa en la zona. En ese sentido, la presencia de William Clinton en Cartagena a finales de agosto de 2000 en el contexto de una visita de diez horas a Colombia simbolizó el cruce de una delgada línea: Estados Unidos pretendió asegurar su esfera de influencia más allá de la Cuenca del Caribe. La breve visita a Colombia del Presidente de Estados Unidos fue inmensamente significativa. El encuentro entre William Clinton y Andrés Pastrana selló una situación, más que una relación individual, estratégica, que inaugura un momento novedoso en las relaciones interamericanas. En efecto, esta corta cumbre encerró múltiples mensajes para distintas audiencias bajo un telón de fondo común: el caso Colombia está definitivamente politizado y allí se dirime una compleja lucha por el poder que trasciende los bordes de esa nación.

En términos de su política interna, el Presidente Clinton ubicó el conflicto colombiano y su efecto para la seguridad de Estados Unidos en un lugar de alta visibilidad pública; mostró que es capaz de aplicar la mano dura en la “guerra contra las drogas”, intentó fijar una política de Estado (bipartidista, integral y de largo alcance) frente al caso colombiano, y buscó aplacar a los que ven en el trato a Colombia el inicio de un nuevo Vietnam. En términos de las relaciones entre Washington y Bogotá, la visita fortaleció a Pastrana en la coyuntura interna pero le restringió su margen de maniobra externo en el mediano plazo, implicó un fuerte golpe político contra la guerrilla, y legitimó una creciente incidencia de Estados Unidos en los asuntos colombianos.

En términos regionales, el viaje reafirmó la preferencia por el unilateralismo de Estados Unidos en materia hemisférica, entorpeció la cumbre de presidentes sudamericanos organizada por Brasil en esa época, contribuyó a la identificación de Colombia como el mayor problema de seguridad en el área, y reforzó la creciente militarización andina y amazónica para contener las consecuencias de la crisis colombiana.

Ahora bien, lo fundamental es que Washington ya domina su *mare nostrum* caribeño y que ahora busca un control efectivo en los Andes, en esa “tierra nuestra” de Sudamérica⁸. Así, la definición de alianzas y equilibrios zonales es clave. Estados Unidos fuerza un cordón sanitario alrededor de Colombia con el concurso resignado de Panamá y Ecuador y el respaldo ambivalente de Perú. Panamá, estrecho aliado de Estados Unidos, ha armado sus límites. Ecuador, que vive una delicada situación interna y ha escogido la dolarización de su economía, acepta *de facto* el Plan Colombia de Washington porque obtiene US\$ 81,3 millones de dólares: US\$ 20 millones para labores antidrogas y US\$ 61,3 para el mejoramiento del sistema de radares del aeropuerto Eloy Alfaro.

Entre los países pequeños más cercanos a Colombia, Estados Unidos cuenta con respaldo implícito o explícito. Por ejemplo, Nicaragua, vecino marítimo de Colombia, aprovecha el contexto para avanzar sus reclamos sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia, de soberanía colombiana, pero donde se producen marginales brotes secesionistas. Jamaica, Honduras, Haití, Costa Rica y República Dominicana, cada vez más afectados por el narcotráfico y vecinos marítimos de Colombia, no cuestionan ni el Plan Colombia ni la militarización del Gran Caribe impulsada por Washington con el argumento de la lucha contra las drogas. Hacia el norte de Colombia, en las áreas menos inmediatas, la perspectiva no parece tampoco consoladora. Algunas islas del Caribe se han alineado con Estados Unidos: Washington brindará, dentro del Plan Colombia, US\$ 10,3 millones y US\$ 43,9 millones para el mejoramiento de los sistemas de radar de los aeropuertos Reina Beatrix en Aruba y Hato International en Curacao, respectivamente. Cuba, por su lado, viene jugando un papel discreto y constructivo: Castro ha propiciado una actitud de diálogo dentro del ELN y trata de usar su menguado ascendiente sobre las FARC para que eviten llevar a Colombia al desastre. México, por su lado, oscila entre el respaldo y el distanciamiento: en los años recientes la diplomacia mexicana ha buscado deslindarse de Colombia y así mostrar, con la mirada puesta en Washington, la diferencia entre ambos en materia de drogas y de insurgencias.

Hacia el sur de Colombia, Bolivia (que recibirá US\$ 110 millones del Plan Colombia y para quien Clinton solicitó la condonación total de su deuda externa de US\$ 4.500 millones de dólares), en silencio, acompaña a Estados Unidos. Chile permanece expectante, sin condenar categóricamente a Washington y apoyando, de hecho, el Plan Colombia. La diplomacia de Argentina fluctúa entre la asepsia y el escepticismo; formalmente respalda la paz, pero no hace mucho por Colombia ni censura a Estados Unidos. El sur del Cono Sur está geográficamente distante de la situación colombiana y políticamente menos inclinado a criticar con vehemencia a Washington. Sus intereses inmediatos tradicionales no parecen estar en juego, pero eso es un error estratégico mayúsculo. Se viene precipitando una gran inestabilidad en el mundo andino en general que más temprano que tarde afectará la región en su conjunto.

En Sudamérica, asimismo, las posturas de Brasil y Venezuela, aunque por motivos no exactamente idénticos, convergen cada vez más. Venezuela ha fortificado sus límites con Colombia. Fricciones complejas e incidentes recurrentes alimentan una situación delicada en la que se conjugan un histórico litigio en el Golfo de Venezuela, recientes manifestaciones separatistas en departamentos colombianos como Norte de Santander y Vichada, y el “espíritu bolivariano” que comparten el Presidente Hugo Chávez⁹ y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. En el caso de Caracas, pesan hoy tanto los múltiples problemas fronterizos como el peligro de un efecto dominó en medio de una situación venezolana convulsionada y un deseo de distanciarse de Washington en varios frentes.

Brasil ha incrementado sus dispositivos militares fronterizos de manera notable. Una frontera porosa sirve a guerrilleros y narcotraficantes por igual, mientras una creciente presencia de asesores estadounidenses en Colombia pone en seria alerta al país: si se quiere expresar metafóricamente, narcos y boinas verdes por igual son percibidos como amenazas para un país que históricamente ha tenido sus fronteras delimitadas sin dificultades y sin peligros inminentes. No hay que olvidar, a su vez, la enorme expansión del narcotráfico en Brasil: allí hay claras manifestaciones de más consumo de drogas, más rutas de transporte, más descubrimiento de cultivos ilícitos, más violencia urbana ligada al crimen organizado, etc.

Cabe subrayar, sin embargo, que Colombia no es Vietnam ni El Salvador. La intervención militar directa de Estados Unidos no está en el horizonte inmediato. Sí crece y se complejiza la intervención militar indirecta de Estados Unidos acompañada de un gradual cerco diplomático-militar en torno a Colombia. Pero los colombianos y las colombianas no armados no necesitan del paradigma Vietnam ni el del Salvador. Colombia requiere una nueva Contadora que resuelva políticamente la guerra interna en ese país.

Bush y Bogotá

Los nombramientos de la administración del Presidente George W. Bush que tienen que ver con aspectos claves de la política internacional y hemisférica ponen a Colombia en alerta y colocan a Latinoamérica en una situación de necesaria reflexión. El perfil de varios funcionarios con significativa influencia en la conducta exterior de Washington despierta inquietud y genera incertidumbre. Sus personalidades, antecedentes u opiniones auguran retroceso en materia de paz y sugieren ambigüedad en materia de narcotráfico. Contradicción y tozudez se entremezclan en todos ellos, y esto incidirá confusamente en los vínculos oficiales bilaterales y dificultará la solución de los problemas vitales de Colombia. Lo anterior puede, a su turno, exacerbar negativamente las relaciones interamericanas y entorpecer los avances hemisféricos en términos de negociaciones comerciales.

El espectro de prominentes tomadores de decisión puede dividirse en seis categorías. Por un lado están los cruzados como John Ashcroft (Secretario de Justicia), Asa Hutchinson (Director de la DEA) y John Walters (zar anti-drogas) que constituyen una especie de extremistas morales que desearán que Colombia libere una “guerra contra las drogas” hasta que caiga el último colombiano. Por otro lado están los recalcitrantes como John Negroponte (Embajador ante la ONU), Otto Reich (Subsecretario para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado) y Roger Noriega (Embajador ante la OEA). Los dos primeros cuentan con un pasado signado por una ardorosa y clandestina promoción de los contras nicaragüenses y por un reconocido irrespeto hacia los derechos humanos. El único mérito de Noriega es que ha sido la mano derecha del ultra-conservador legislador republicano por Carolina del Norte, Jesse Helms, quien encabezó hasta mayo de 2001 la poderosa Comisión de Asuntos Exteriores del Senado.

De igual forma, sobresalen los disfuncionales como Paul O'Neill (Secretario de Tesoro) y Richard Armitage (Subsecretario de Estado) cuyas conductas pueden afectar la seriedad de la lucha internacional contra las drogas. En efecto, a comienzos de 2001 O'Neill dejó pasmados a los principales socios de Estados Unidos, mancomunados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, al afirmar que Washington no apoyará más el esfuerzo de los miembros de la OCDE para combatir los "paraísos fiscales" que, como se sabe, son los grandes epicentros del lavado de narcodólares. Según distintas fuentes, tiempo atrás, Armitage -quien estuvo vinculado a la CIA en los '70 y al Departamento de Defensa en los '80- propuso el uso de heroína para debilitar la capacidad de combate de los comunistas en Indochina y Afganistán.

De otra parte están los ortodoxos como Condoleezza Rice (Consejera Nacional de Seguridad) y Paula Dobriansky (Subsecretaria para Asuntos Globales del Departamento de Estado) que conservan un enfoque marcado por la Guerra Fría y centrado en Rusia y China: Colombia será crecientemente percibida en clave geopolítica y en términos de una doble ofensiva ideológica (marxista) y criminal (mafiosa) para socavar el poderío de Estados Unidos. También están los halcones, como Donald Rumsfeld (Secretario de Defensa) y Paul Wolfowitz (Subsecretario de Defensa), quienes procuran afianzar la unipolaridad estadounidense a cualquier precio y parecen concebir una regionalización del tratamiento del caso colombiano con visos más militares que diplomáticos. Por último, hay que subrayar a los guerreros como Richard Cheney (Vicepresidente), quien en su condición de legislador fue un acérrimo defensor de Oliver North y la operación Irán-contras y luego, como Secretario de Defensa de George Bush padre, fue el arquitecto del "bloqueo marítimo" de Colombia en enero de 1990. En este escenario, el Secretario de Estado Colin Powell aparece, al menos al principio de la administración de George W. Bush, como el menos belicoso y el más moderado. Sin embargo, no hay que confundirse pues todos son bastante parecidos: poseen estructuras mentales y códigos referenciales más propios de la Guerra Fría que de la globalización; son, en el fondo, más ideológicos que pragmáticos; se ubican, en general, mucho más a la derecha que al centro; parecen más proclives a la mano dura que a la ponderación; se tientan más con la ominosa amenaza a la fuerza que con la prudente diplomacia; miran al mundo con un prisma realista clásico y no con un lente generoso idealista; procuran la primacía económica, la suficiencia militar y la unilateralidad política de Estados Unidos en detrimento de un esquema multipolar balanceado, multilateral y estable.

El futuro de los lazos colombo-estadounidenses estará condicionado por los balances de poder y las estrategias de acción de estos actores y sus respectivas burocracias. En ese sentido, el horizonte no se vislumbra muy promisorio. El efecto combinado de las políticas de Washington hacia Bogotá y de la situación colombiana y andina sobre el sistema interamericano es notorio: un futuro con creciente guerra y abundantes drogas sólo ocasionará más violación de los derechos

humanos, más desplazados, más militarización, más degradación ambiental, más corrupción y más narcotráfico, así como menos inversión, menos estabilidad, menos gobernabilidad, menos seguridad y menos crecimiento en Sudamérica.

De allí que se hace fundamental hacer un seguimiento sistemático de la política de Washington hacia Bogotá. La administración del Presidente Bush presentó en 2001 a consideración del congreso de su país la Iniciativa Andina de lucha contra las drogas por valor de US\$ 882,3 millones de dólares. Esta iniciativa, que se redujo a US\$ 731 millones de dólares a principios de 2002 como resultado de los cambios introducidos en la Cámara de Representantes y en el Senado, combina algo de “zanahoria” (US\$ 291 millones en ayuda económica y social) y bastante “garrote” (US\$ 440 millones en asistencia anti-narcóticos y de seguridad), y refleja una continuidad entre el actual gobierno y el del Presidente Bill Clinton, en términos de un involucramiento indirecto pero contundente en la crisis colombiana.

La nueva estrategia republicana tiene tres propósitos fundamentales: consolidar la dimensión bélica-ofensiva del Plan Colombia versión Washington, “norteamericanizar” la guerra contra las drogas en el norte de Sudamérica, y fijar un cordón sanitario diplomático-militar en torno a Colombia¹⁰. Por un lado, muestra la persistente preocupación y el claro interés estadounidenses por fortalecer la capacidad militar del Estado colombiano. Por el otro, pretende profundizar en el área alrededor de Colombia una política punitiva común contra las drogas basada en un prohibicionismo militante: el paquete prohibicionista completo tiende a incluir -como ya lo hizo en los casos de Colombia y México- exigencias para una mayor criminalización, militarización, fumigación, interdicción y extradición. Finalmente, busca cooptar a los aliados (Panamá, Ecuador y Bolivia) de Washington, convencer a los ambiguos (Perú) frente al Plan Colombia, y presionar a los oponentes (Brasil y Venezuela) de la estrategia estadounidense frente al narcotráfico y la insurgencia, en la generación de un círculo de contención y coerción en torno a Colombia.

Un análisis de los montos, proporciones y destinatarios de la Iniciativa Andina corrobora lo afirmado. Colombia es el mayor receptor de la misma con US\$ 439 millones, desagregado en US\$ 164 millones (37,3%) en ayuda económica y social y US\$ 275 (62,7%) en asistencia anti-narcóticos y de seguridad. Adicional a lo que recibirá Colombia como parte de aquella iniciativa, Bogotá recibirá US\$ 218.9 en ayuda militar y policiva como parte de distintos componentes del presupuesto estadounidense en materia de defensa y lucha contra las drogas. De allí que el país recibirá para 2003 un monto total de US\$ 657, 9 millones en asistencia estadounidense (US\$ 493,9 millones para el “garrote” y US\$ 164 millones en “zanahoria”)¹¹.

La Iniciativa Andina contempla además US\$ 292 millones para los vecinos del país, varios de los cuales ya reciben US\$ 222,3 millones de los US\$ 1.319 millones del Plan Colombia en marcha. Perú, que había mantenido durante el gobierno de Fujimori una política ambivalente frente a la crisis colombiana -crítica-

ba al Presidente Andrés Pastrana por haber iniciado un proceso de diálogo con las FARC y, simultáneamente, le vendía armas a esa guerrilla a través de las prácticas corruptas de Vladimiro Montesinos, el hombre predilecto de la CIA por años, recibirá US\$ 135 millones. Bolivia, que viene apoyando el Plan Colombia, obtendrá US\$ 91 millones. Ecuador, que ha aceptado dócilmente la política anti-drogas de Estados Unidos en la zona, obtendrá US\$ 37 millones de la Iniciativa Andina. Panamá, que no ha cuestionado seriamente el Plan Colombia y que constituye el eslabón más débil de la cada vez más internacionalizada guerra colombiana, recibirá US\$ 9 millones.

Los dos países más renuentes a acompañar a Washington en su estrategia frente a Colombia, Brasil y Venezuela, recibirán US\$ 20 millones. El primero obtendrá US\$ 12 únicamente en asistencia anti-narcóticos y de seguridad. Los US\$ 8 millones que recibirá Venezuela se destinarán a la asistencia anti-drogas y de seguridad.

La Iniciativa Andina entonces refuerza el Plan Colombia, afianza una visión que concentra la represión del lucrativo negocio de las drogas en los polos de cultivo, procesamiento y tráfico, y fortalece un cerco potencialmente interventor en torno a Colombia ante la eventualidad de una descontrolada implosión interna.

En este contexto, una previsible política de Estados Unidos hacia Colombia podría contener dos fases o dos componentes no necesariamente excluyentes. El gobierno Bush puede politizar aun más el caso colombiano: considerar, por ejemplo, que la auténtica amenaza del país se deriva de una insurgencia económica, territorial y militarmente fuerte y no sólo del narcotráfico y la criminalidad organizada. De hecho, todo se entrelazaría y confundiría, guerrilla, terrorismo, narcocriminalidad organizada serían, relativamente, lo mismo. Además, podría presionar al gobierno del Presidente Andrés Pastrana para que frene el dialogo político con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y se concentre en su combate militar. A cambio, Estados Unidos promete más asistencia militar, técnica y de inteligencia. Para no aparecer saboteando la paz en Colombia, Washington consiente el comienzo de conversaciones con un debilitado Ejército de Liberación Nacional, ELN. En breve, esta fase primera es barata: los colombianos se disparan por un lado y dialogan por el otro, mientras Estados Unidos interviene indirectamente con más asistencia bélica pero sin bajas militares propias.

Si ese componente de la estrategia para Colombia fracasa, comenzaría el diseño de una segunda fase más vasta. En este caso, crecerían las manifestaciones intervencionistas. Ello se iniciaría con un uso más sofisticado de la tecnología militar y de interdicción: ensayo de nuevas armas (como se vio en Irak, Bosnia y Kosovo); fumigaciones masivas de cultivos ilícitos; apresamiento de guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares en terceros países, altamar o fronteras porosas del país (Panamá y Ecuador, preferentemente); más presencia de mercenarios camuflados como compañías de seguridad privada (como ya lo contempla el Plan Colombia de Estados Unidos); incremento de entrenadores en el terreno; etc. De mo-

do gradual, se va legitimando una intromisión mayor y más militar en los asuntos colombianos. Y para ello, Washington necesitará concretar una coalición *ad hoc* latinoamericana que acompañe su estrategia.

Después del 11 de septiembre

El infame ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas del World Trade Center en New York y contra el Pentágono en Washington marca el fin de una era en la política mundial y anuncia el comienzo de una nueva etapa en las relaciones internacionales. En forma trágica y simbólica, la post Guerra Fría llegó a su fin. Ese hiato de tan sólo una década entre la prolongada Guerra Fría y un futuro esquema que se atisba terminó de forma inquietante¹².

Inmediatamente George W. Bush informó sobre el inicio de una “nueva guerra”, cuyas características principales serán su naturaleza no convencional, su extensión prolongada y casi ilimitada, su alcance planetario y su propósito aniquilador. En esa presentación -que se concretó en el contraataque sobre Afganistán- dos aspectos deben ser subrayados: primero, desaparece la perspectiva de un próximo “día después de la guerra” en el que los vencedores proclaman la victoria y se disponen a estructurar un nuevo orden. Por ser Washington, y no el Consejo de Seguridad de la ONU, quien comunicó el comienzo de la “guerra contra el terrorismo”, Estados Unidos se reserva la potestad de avisar al mundo cuándo el objetivo de la confrontación bélica se habrá alcanzado. En este sentido, cabe anotar que aquellos países que actúan bajo una racionalidad utilitaria, buscando presuntos dividendos por su apoyo a Estados Unidos, se equivocan: la convicción y no el oportunismo será la que eventualmente sea retribuida cuando llegue el elusivo fin del terrorismo.

Segundo, con su argumento Bush borró la distinción entre guerra y paz. Si la confrontación contra el terrorismo es ilimitada en el tiempo y la geografía, la paz se diluye en la constante de la guerra. Entraríamos entonces en un período de Paz Caliente. La Guerra Fría entre dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, tuvo reglas de juego precisas y baja probabilidad de convertirse en un conflicto directo y masivo. La Paz Caliente entre múltiples estados, grupos transnacionales ilegales y fuerzas contestatarias que recurren a la violencia indiscriminada, carece de reglas de juego y tiene alta probabilidad de producir un número ilimitado de víctimas.

La invocación a la “guerra contra el terrorismo” internacional requiere preguntarse cómo enfrentar una contienda no tradicional. El fenómeno terrorista expresa la existencia de un conflicto asimétrico en el que, paradójicamente, las mayores ventajas las tiene el actor menos poderoso; éste escoge el instrumento, el lugar, el momento y el objetivo de su acción de fuerza. Estados Unidos, como muchos otros países, venía coexistiendo con esta condición asimétrica. De hecho, la estrategia contra el terrorismo internacional que practicó Washington durante

tres lustros se insertaba en la compleja dinámica de la asimetría. El arquitecto de esa estrategia fue el padre del actual presidente de Estados Unidos, George Bush, quien en su calidad de vicepresidente del gobierno de Ronald Reagan dirigió, en 1985, la *Task Force on Combatting Terrorism*. Las conclusiones de su informe guiaron las políticas públicas de Estados Unidos desde 1986 hasta septiembre de 2001. Sus cuatro principios fundamentales eran: el terrorismo constituía una “amenaza potencial a la seguridad nacional” estadounidense; los estados que diesen refugio al terrorismo deberían sufrir las “consecuencias” de esa decisión; Washington no haría “ninguna concesión” al terrorismo; y el gobierno de Estados Unidos lo combatiría “sin sacrificar las libertades básicas ni poner en peligro principios democráticos”.

Después de los atentados del 11 de septiembre, el modo de hacer frente al conflicto asimétrico ha pasado a ser el centro de la polémica mundial. Hoy sobresalen dos alternativas. Un modelo, que hoy parece privilegiar la administración Bush hijo, es aquel que pretende alcanzar una simetría con el oponente. El propósito elemental es hacer impracticable el terrorismo internacional, ahora redefinido como una amenaza letal a la seguridad nacional. Esta aspiración implica que el más poderoso se torne tan pérfido como el más débil. No se trata sólo de mejorar la capacidad de hacer buena inteligencia, incrementar la cooperación mundial en la lucha anti-terrorista, aplicar más sanciones contra los estados que amparan el terrorismo internacional y producir el ostracismo de los que estimulan a los grupos terroristas. Se trata, además, de reducir las libertades públicas en aras de una eventual mayor seguridad, de legitimar los asesinatos clandestinos y el aniquilamiento anticipado de sospechosos de terrorismo, de desconocer normas de derecho internacional en materia de derechos humanos y de privatizar el combate contra grupos terroristas. La consecuencia previsible sería un recorte de la democracia dentro y fuera de Estados Unidos. Será el Huntington de las “Olas de la Democracia” y no el del “Choque de Civilizaciones” el que habrá estado acertado: los avances democráticos pueden frenarse y aún revertirse. La “tercera ola de la democracia” de la que hablara Huntington se desvanecerá en las arenas de la “guerra contra el terrorismo”.

Un segundo modelo que se ha contemplado entre especialistas europeos, por ejemplo, apuntaría a superar la asimetría en un plazo más amplio, no inmediato, y por medios no exclusivamente represivos. En este caso se trataría de hacer improbable, innecesario e ilegítimo al terrorismo. Para ello se requiere disuasión, desarrollo y diálogo. La disuasión militar y policial corresponde obviamente al ámbito del Estado e implica más prevención, más inteligencia y más sofisticación. El efecto de la disuasión es hacer improbable el comportamiento terrorista.

El desarrollo político, social y económico involucra al Estado y también al sector privado: si se desea hacer innecesario al terrorismo hay que mejorar las condiciones concretas de vida de millones de personas, tanto en el mundo árabe como en la periferia, así como alcanzar una respuesta justa a la causa específica

de los palestinos. Finalmente, el diálogo compete al terreno de lo no estatal, de las organizaciones no gubernamentales, los partidos, las iglesias, los jóvenes, entre muchos otros. Es urgente una mayor cercanía y comunicación entre culturas, religiones y civilizaciones para hacer ilegítimo el recurso al terrorismo. La consecuencia potencial de esta alternativa podría ser su reducción gradual y efectiva en el marco de un moderado proceso democratizador de mayor alcance global.

Ahora bien, cualquiera sea el modelo que impere para tratar los conflictos asimétricos, el escenario estratégico de Colombia cambió drásticamente después del 11 de septiembre. Colombia pasó a ser el principal referente de inseguridad hemisférica. Y los colombianos tendrán cada vez menos tiempo para definir su conflicto armado en términos políticos y más presiones para redefinirlo en términos criminales. O se preserva un espacio básico para reiniciar una negociación notablemente distinta con una guerrilla de origen marxista que preserva su condición de interlocutor político, o se consolidan las condiciones para impulsar una confrontación esencialmente militar contra el enemigo terrorista de cualquier signo ideológico.

En el terreno externo, los límites y alcances de una y otra opción en Colombia estarán dados por tres fenómenos. Primero, habrá que observar los resultados finales de la acción militar de Estados Unidos en Afganistán. Es probable que además de un ataque masivo con gran despliegue tecnológico asistamos a una nueva modalidad de confrontación armada que combine elementos de guerra convencional y de guerra de guerrillas en el marco de una operación prolongada. Si este ejercicio de fuerza resulta exitoso en cuanto a los objetivos alcanzados -desarticulación de enclaves terroristas- y en relación con la legitimidad lograda -su proporcionalidad y precisión reciben un amplio respaldo mundial, su ensayo en otros países identificados como territorios fértiles para el terrorismo será muy posible.

Segundo, habrá que analizar con detenimiento los debates en Washington en torno al Plan Colombia luego de la primera fase de contraataque contra el terrorismo internacional iniciada por Estados Unidos. En ese sentido, no es improbable que el Plan Colombia abandone su naturaleza de plan anti-drogas, de acuerdo a lo solicitado por el ejecutivo y lo aprobado por el legislativo en 2000, y se transforme en un plan anti-terrorista cuyo propósito más explícito sea combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y al Ejército de Liberación Nacional, e incluso a las ultraderechistas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Tercero, habrá que evaluar el uso del TIAR revivido por la resolución de la OEA del 21 de septiembre en apoyo a Estados Unidos. Se debe meditar mucho sobre el renacimiento inesperado de este tratado de 1947, en especial en torno a sus artículos 3 y 6 sobre lo que el Órgano de Consulta considere como un ataque contra los miembros del sistema interamericano de defensa y sobre las agresiones a un Estado que no son un ataque armado, que podrían ser eventualmente invocadas en el caso de un agravamiento incontrolado de la crisis colombiana.

En ese sentido, se presentan dos cuestiones. Por un lado, si Colombia no avanza en la resolución de su conflicto armado, el país quedará definitivamente supeeditado a fuerzas y factores externos ajenos a su control. Por otro lado, si Sudamérica mantiene el desdén actual frente al caso colombiano, la lógica implacable de la “guerra contra el terrorismo” en el corazón del subcontinente.

¿De Filipinas a Colombia?

Siempre que se produce la ruptura de un proceso negociador que involucra un conflicto armado por el poder, pierde la población civil no combatiente y se imponen los duros de uno y otro bando. El ejemplo israelí-palestino es elocuente. El caso de Colombia no es una excepción. En este vértice de Sudamérica el fin del diálogo gobierno-FARC en febrero de 2002 significa que ha llegado la hora de los halcones. Nadie piensa cómo sentarse a negociar otra vez, sino cómo profundizar la guerra.

Por un lado, segmentos del establecimiento, un sector de la clase política, las fuerzas armadas y el paramilitarismo. Por el otro, los grupos más intransigentes de la guerrilla reafirman sus posturas guerreristas. Una fracción de la élite -en especial, los ganaderos, los latifundistas y los “nuevos ricos” del narcotráfico- siente que no es hora de reformas sociales sino de llevar al país a una cruzada anti-insurgente. Una parte de la clase política -el liberalismo ligado al candidato presidencial Alvaro Uribe y el conservatismo más ortodoxo, por ejemplo- parece apostar a una política de más mano dura. El grueso de las fuerzas armadas pensará que con el apoyo bélico masivo de Washington y ante la fatiga ciudadana frente a un proceso de diálogo que no produjo avances en tres años, tendrán ahora sí el suficiente respaldo interno y externo y contarán con la necesaria autonomía política para derrotar a la “subversión comunista”. El paramilitarismo percibirá que nadie les pondrá freno y que tienen una chequera en blanco no sólo para contener a la guerrilla, sino para revertir su influencia regional por medio de más masacres y asesinatos atroces.

La guerrilla, a su vez, incrementará las prácticas menos “revolucionarias”: crecerá el secuestro de civiles, el chantaje a empresas localizadas en su área de influencia, el recurso al negocio de las drogas y el ataque indiscriminado a centros urbanos. En ese contexto, la guerra en Colombia tendrá cada vez menos principios, al tiempo que la paz se posterga para cuando todos los bandos estén exhaustos o más deslegitimados.

En ese contexto el papel de Estados Unidos es crucial. Al colapsar el proceso de negociación en Colombia entre el gobierno del Presidente Andrés Pastrana y las FARC, se plantean distintos escenarios alternativos para entender hacia dónde se dirige el conflicto armado colombiano y cuál sería la política de Washington al respecto. Para algunos, la imagen más probable es la de Vietnam: Estados Unidos directamente involucrado en la guerra interna de un país sudamericano. Para otros,

la imagen posible es la de El Salvador: Washington ofrece ayuda masiva e interviene indirectamente en la crisis del país. Para otros, la imagen concebible es la de Rwanda: “señores de la guerra” (*warlords*) envueltos en un conflicto atroz y una injerencia tardía de Estados Unidos por motivos humanitarios.

Esas imágenes podrían ser verosímiles pero se insertan en una mirada típica de la prolongada Guerra Fría o de la breve post-Guerra Fría; no contemplan los cambios acontecidos en la política exterior y de defensa de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001. De ahora en más la guerra colombiana se identificará, para Washington, en el marco del combate mundial contra el terrorismo. En ese sentido, el mejor símil de Colombia no es Afganistán sino que quizás sea Filipinas.

La “guerra contra el terrorismo” iniciada con energía contra Afganistán y liderada cada vez más solitariamente por Estados Unidos tiene hoy en Filipinas un nuevo escenario de confrontación. Los presidentes George W. Bush y Gloria Arroyo acordaron el envío de 650 soldados estadounidenses para apoyar a las fuerzas armadas filipinas en su lucha contra el movimiento armado Abu Sayyaf (“Espada de Dios” en árabe).

Del compromiso bélico directo de Washington en la política anti-insurgente filipina cabe subrayar cinco características. Primera, se identifica a Abu Sayyaf como estrechamente ligado al terrorismo internacional; en este caso con fuertes conexiones con Al Qaeda. Segunda, Abu Sayyaf recurre usualmente al secuestro, incluso de ciudadanos estadounidenses. Tercera, el enfrentamiento militar se concentrará geográficamente en el sur del país. Cuarta, las acciones a desplegar por el contingente estadounidense no implicarán el combate contra el *Moro Islamic Liberation Front* y el *National Democratic Front* según indicó el gobierno filipino. Y quinta, Estados Unidos proveerá US\$ 100 millones de dólares para crear una fuerza especial anti-terrorista filipina.

El caso colombiano en el que el Plan Colombia de Washington autoriza la presencia de hasta 500 asesores estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada (antiguamente conocidas como mercenarios) exhibe características prácticas y simbólicas muy semejantes. Primera, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia son presentadas más frecuentemente como un movimiento con nexos con el terrorismo internacional; por ejemplo con el IRA, entre otros. Segunda, las FARC son el grupo que más efectúa secuestros. Tercera, las FARC han abandonado ahora la zona de distensión otorgada por el gobierno en 1998 pero controlan, *de facto*, el sur del país desde hace lustros. Cuarta, un avance de las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional podría llevar al gobierno colombiano a no solicitar ayuda militar directa de Washington para combatir este movimiento y así centralizar el enfrentamiento contra las FARC. Y quinta, la Casa Blanca acaba de solicitar al Congreso una asistencia de US\$ 98 millones de dólares para que tropas estadounidenses entrenen a las fuerzas armadas colombianas en la protección de la infraestructura del país.

Ante esas similitudes, las preguntas evidentes giran alrededor de quién será la Gloria Arroyo colombiana; cuáles serán las implicaciones diplomáticas de un mayor involucramiento militar directo de Estados Unidos en Colombia; qué significa esta situación en términos de la despolitización del conflicto armado y la subsecuente criminalización definitiva de las FARC; y si las fuerzas armadas nacionales se convertirán en la retaguardia de un contingente armado estadounidense.

A modo de breve reflexión final

En breve, para que Colombia no se convierta en un laboratorio de ensayo de modalidades de intervención militar, nuestros países -en especial los de Sudamérica- deben asumir un papel protagónico en la resolución de la crisis colombiana por la vía diplomática. El país hoy merece y necesita el tipo de solidaridad política hacia Centroamérica que prevaleció en Contadora, y no de la soberbia militar que desplegó la Organización del Tratado del Atlántico Norte en Kosovo ni elucubraciones que lleven a invocar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y mucho menos la probabilidad de que los sectores más recalcitrantes en Washington instalen un escenario adicional de la “guerra contra el terrorismo” en América del Sur. Eso sólo augura más inseguridad humana en Colombia y menos seguridad regional en el área.

Bibliografía

- Center for International Policy ([http:// www.ciponline.org/colombia](http://www.ciponline.org/colombia)).
- Darf, Robert H. 1996 “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability”, en *Parameters* (Carlisle) Vol. 26, N° 2.
- Grimmett, Richard F. 1999 “Instances of use of United States Armed Forces Abroad, 1798-1999”, en CRS Report for Congress (Washington), 17 de Mayo.
- Gross, Jean-Germain 1996 “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti”, en *Third World Quarterly* (Londres) Vol. 17, N° 3.
- International Narcotics Report (Marzo de 2001) (Washington: Departamento de Estado de los Estados Unidos).
- Keal, Paul E. 1983 “Contemporary Understanding about Spheres of Influence”, en *Review of International Studies* (Cambridge) Vol.9, N° 3.
- Norton, Richards y Miskel, James F. 1997 “Spotting Trouble Identifying Faltering States”, en *Naval War College Review* (Newport) Vol. 50, N° 2.
- Oquist, Paul 1978 *Violencia, Conflicto y Política en Colombia* (Bogotá: Biblioteca Banco Popular).
- Reno, William 2002 “Economic Motivations of Warfare in Collapsed States”, en *National Strategy Forum Review* (Chicago) Vol. 9, N° 2.
- Serafino, Nina M. 2001 “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”, en CRS Report for Congress (Washington), 13 de Junio.
- Thürer, Daniel 1999 “The Failed State and International Law”, en *International Review of The Red Cross* (Genebra) Vol. 5, N° 836.
- Woodward, Susan L. 1999 “Failed States: Warlordism and Tribal Warfare”, en *Naval War College Review* (Carlisle) Vol. 52, N° 2.
- Zartman, I. William (ed) (1995) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).

Notas

- 1 Sobre la noción de esfera de influencia en la política internacional véase, entre otros, Paul E. Keal, “Contemporary Understanding about Spheres of Influence”, en *Review of International Studies*, Vol. 9, N° 3, 1983.
- 2 Véase, Paul Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1978.
- 3 Véanse, entre otros, I. William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder. Lynne Rienner Publishers, 1995 y William Reno, “Economic Motivations of Warfare in Collapsed States”, en *National Strategy Forum Review*, Invierno 2000.

4 Sobre el fenómeno de los *failed states* véanse, entre otros, Robert H. Dorf, “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability”, en *Parameters*, Verano 1996; Jean-Germain Gros, “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti”, en *Third World Quarterly*, Vol. 17, N° 3, 1996; Richard J. Norton y James F. Miskel, “Spotting Trouble Identifying Faltering and Failing States”, en *Naval War College Review*, Primavera 1997; Susan L. Woodward, “Failed States: Warlordism and Tribal Warfare”, en *Naval War College Review*, Primavera 1999 y Daniel Thürer, “The Failed State and International Law”, en *International Review of the Red Cross*, N° 836, Diciembre 1999.

5 Todos los datos acá referidos provienen de informes públicos colombianos e internacionales. Las cifras proceden de documentos oficiales de entidades como la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Cancillería, así como de organizaciones no gubernamentales colombianas como Fundación País Libre y la Comisión Andina de Juristas y de instituciones como Amnesty International y Human Rights Watch, entre varias.

6 Las cifras de la asistencia estadounidense a Colombia pueden analizarse en Nina M. Serafino, “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”, en *CRS Report to Congress*, Junio 13, 2001.

7 Al final del gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) y ante el crecimiento del fenómeno de las drogas, y de la violencia que le es propia, el mandatario presentó el Programa Especial de Cooperación (PEC) de US\$ 1.774 millones de dólares. El propósito principal del PEC era fortalecer el Estado colombiano y lograr el apoyo de las naciones más desarrolladas en la lucha anti-narcóticos. El país aportaba el 33,2% (US\$ 590 millones de dólares) y a la comunidad internacional se le solicitaba el 66,8% (US\$ 1.184 millones de dólares). Estados Unidos respondió con su tradicional combinación de “garrrote” y “zanahoria” por un lado, y con la retórica de la co-responsabilidad de la oferta y demanda, por el otro. El entonces secretario de Defensa de la administración Bush padre, Richard Cheney, desplegó en enero de 1990 un “bloqueo marítimo” a Colombia, después de la invasión a Panamá. Asimismo, entre 1989 y 1999 Washington le brindó a Bogotá US\$ 1.388 millones de dólares en asistencia contra las drogas y de seguridad. Paralelamente, en 1991 el Congreso de Estados Unidos aprobó una Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) por diez años para alentar el crecimiento de la economía legal por sobre la ilegal. A su vez, el entonces zar anti-drogas, William Bennett, prometía un combate decisivo contra las drogas, aunque en los noventa Estados Unidos apenas dedicó, en promedio, el 32% de su presupuesto a la reducción de la demanda. Europa, por su lado, aprobó en 1990 un acotado Sistema General de Preferencias Andino por cuatro años, renovable. Latinoamérica no hizo mucho por el país; sólo la Argentina de Carlos Menem se sumó a represión anti-drogas mediante la entrega de dos aviones Pucará. Colombia, por su

lado, siguió aplicando la extradición hasta que fue prohibida constitucionalmente: 15 nacionales fueron enviados a Estados Unidos durante 1989-1990. El país erradicó casi 220 mil hectáreas de cultivos ilícitos entre 1990 y 1998. Además, los dos carteles de Medellín y Calí fueron perseguidos y desmantelados. Pero el Estado no se fortaleció. Por el contrario, se debilitó aún más: creció la violencia, la violación de los derechos humanos y el poder de todos los actores armados. A raíz de la resurgida amenaza generada por el fenómeno de las drogas y del inédito poderío insurgente, Colombia volvió a lanzar un SOS a la comunidad internacional con el objetivo, nuevamente, de fortificar al Estado. El Plan Colombia de la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) es cuatro veces más abultado que el PEC; ahora el país aporta el 53% de los US\$ 7.500 millones de dólares del Plan y las naciones más industrializadas el 47% restante. Estados Unidos respondió con su propio Plan Colombia de US\$ 1.319 millones de dólares. Por su parte, el aporte europeo, como ha sido usual, es mucho menor. La contribución latinoamericana es inexistente; ni siquiera propone una mirada más lúcida. El nuevo gobierno de George W. Bush y Richard Cheney diseñó la Iniciativa Andina de US \$ 882 millones de dólares como continuidad del Plan Colombia. El Congreso estadounidense, a su vez, vuelve a discutir la prolongación del ATPA, mientras el presupuesto nacional e internacional anti-drogas de 2002 contempla sólo un 31% de los US\$ 19.200 millones de dólares para la reducción de la demanda. Adicionalmente, el nuevo zar anti-drogas, John Walters, quien fuera la mano derecha de Bennett, surge como un cruzado renovado en la “guerra contra las drogas”. Colombia ha vuelto a aplicar la extradición reinstaurada luego de una reforma constitucional. Sólo entre 1999-2000 el país erradicó aproximadamente 105 mil hectáreas de cultivos ilícitos. La lucha contra más de 200 redes sofisticadas, pero menos visibles, de narcotraficantes, continúa. Sin embargo, el colapso estatal parece menos lejano. Colombia está experimentando el eterno retorno de una estrategia fallida, algo que ya muchos reconocen en privado pero disimulan en público, tanto en el país como en el exterior. Estados Unidos ha forzado sobre su propia sociedad y sobre Colombia un círculo vicioso, no virtuoso, en la superación del problema de las drogas: hoy el negocio mundial de los narcóticos es más lucrativo, virulento, extendido y reaccionario que hace una década.

8 Es pertinente recordar que de las 39 ocasiones en que Estados Unidos usó sus fuerzas armadas en nuestro continente durante el siglo XX, en 38 oportunidades lo hizo en la Cuenca del Caribe y sólo una (en 1986 en Bolivia a través de la Operación Blast Furnace) en Sudamérica. Al respecto véase, Richard F. Grimmett, “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-1999”, en *CRS Report for Congress*, Mayo 17, 1999.

9 Por lo general, los revolucionarios y las revoluciones aspiran a propagarse más allá del marco específico de una nación. El ideal revolucionario tiende a

ser grandioso en su forma, su contenido y su alcance. Inicialmente, la Revolución Francesa nació con una pasión de trascendencia universal. En sus comienzos, la Revolución Bolchevique tuvo el anhelo de difundirse por el mundo, más allá de las fronteras rusas. En un tiempo más cercano y en un ámbito más hemisférico, la Revolución Peronista en la Argentina de los '40, la Revolución Cubana después de 1959, y la Revolución Sandinista en los '70, imaginaron proyectarse allende los linderos nacionales. Estas y muchas otras revoluciones fueron actos fundacionales: se trataba de establecer un nuevo orden político interno. Todas las revoluciones pretenden expandirse hacia las vecindades y hasta las lejanías. Sin embargo, más temprano que tarde los revolucionarios entienden que la supervivencia de la revolución nacional depende, entre otras, de asegurar sensatamente el poder interno y limitar su irradiación azarosa en el exterior. En la Venezuela actual se está produciendo la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez a través de una suerte de democracia plebiscitaria. Como todo fenómeno revolucionario, implica la aparición de un nuevo protagonista social con pretensión de plena hegemonía. Se trata, en el mejor de los sentidos, de la mayor gesta revolucionaria plebeya de los Andes en décadas, liderada por un caudillo populista y heterodoxo y protegida pretorianamente por las fuerzas militares. El proyecto chavista profetiza abiertamente su sueño de difusión en el corazón andino de Sudamérica. América Latina y Estados Unidos tienen el desafío de no reproducir en el caso de Venezuela la experiencia de aislamiento y acoso a la que se sometió a Cuba. El fenómeno Chávez debe ser primero entendido y luego moderado; ni la agresión ni el marginamiento serán alternativas favorables a la estabilidad y el pluralismo venezolanos en el mediano y largo plazos.

10 Resulta fundamental comprender la base conceptual que guía la guerra contra las drogas impulsada por Washington. Para ello es preciso detenerse en la racionalidad, y no en la retórica, de Estados Unidos. En este tema Washington se orienta por cuatro supuestos: primero, asume que la demanda depende de la oferta; por lo tanto, busca reprimir los centros de cultivo, producción, procesamiento y tráfico de narcóticos. Segundo, asume que un tratamiento punitivo en los polos de provisión de drogas es más efectivo en términos de efectos (metas y logros) y de recursos (asistencia y presupuesto). Para el balance costo/beneficio de Washington resulta más ventajoso concentrar los esfuerzos antinarcóticos en los núcleos de oferta. Tercero, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán múltiples para los países productores. Entre otros, subraya la reducción del precio del cultivo ilícito en las zonas de producción, la disminución del poder de los traficantes, y la contención de la violencia generada por el narcotráfico. Y cuarto, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán de tres tipos para los países consumidores: menor disponibilidad, mayor precio y menos potencial de pureza de las drogas. Con base en estos supuestos es perti-

nente evaluar entonces los resultados de la política basada en esta racionalidad. En ese sentido cabe señalar que Colombia experimentó la fumigación de cultivos ilícitos con *paraquat* a finales de la administración del Presidente Julio César Turbay (1978-1982). Colombia aceleró la fumigación masiva durante la administración del Presidente Belisario Betancur (1982-1986), aplicando el *glifosato* para la marihuana y usando el *garlon-4* para la coca. Colombia continuó la erradicación química y forzada de marihuana y coca durante la administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990). Colombia reforzó la fumigación de marihuana y coca e inició la destrucción con *glifosato* de la amapola durante la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994). Colombia batió todas las marcas históricas nacionales e internacionales en materia de erradicación química y manual de cultivos ilícitos durante la administración del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) y ensayó herbicidas más tóxicos como el *imazapyr* y el *tebuthiuron*. Sólo en 1998, el gobierno Samper (hasta agosto) y la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) fumigaron 66.083 hectáreas de coca y 2.931 hectáreas de amapola, y destruyeron de modo manual 3.126 hectáreas de coca, 181 hectáreas de amapola y 18 hectáreas de marihuana. El actual gobierno destruyó aproximadamente 90.000 hectáreas de coca entre 1999 y 2000. Finalmente, desde 2000 Washington ha venido presionando a Bogotá para aplicar un peligroso hongo, el *fusarium oxysporum*, en el proceso de erradicación forzosa en Colombia. A pesar de estos esfuerzos, los efectos de la represión química de los cultivos ilícitos han sido paupérrimos. En efecto, en 1981 Colombia tenía 25.000 hectáreas plantadas de marihuana y coca. En marzo de 2001 el informe anual del departamento de Estado de EE.UU. sobre drogas -*International Narcotics Report*, indicó que en Colombia existían 138.000 hectáreas cultivadas, sólo de coca. En 1990 la producción de heroína era insignificante; en 1996 el país ya producía 63 toneladas métricas, y hoy Colombia ha superado a México como principal abastecedor hemisférico de heroína. Mientras en 1998 la producción colombiana de cocaína fue de 435 toneladas métricas, en 1999 alcanzaba las 520 toneladas métricas y en 2000 llegó a 580 toneladas métricas. En los ochenta Colombia tenía una clase criminal emergente; hoy vive las consecuencias de una narcocriminalidad acaudalada, violenta y desafiante. Pero la situación colombiana no es excepcional y extravagante. A pesar de años de erradicación forzada y química de plantaciones ilícitas en el mundo, según el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen -*Global Illicit Drug Trends 2000*- el cultivo de coca pasó de 240.000 hectáreas en 1987 a 270.000 hectáreas en 1999, y el de amapola, de 211.000 en 1988 a 217.000 en 1999. Mientras tanto, en la década del noventa, 120 países comunicaron la existencia de cultivos de *cannabis* en sus territorios. En 1999, la producción global de heroína llegó a 580 toneladas métricas, la de cocaína a aproximadamente 1.000 y la de marihuana fue cercana a las 30.000 toneladas. A esta situación se agregan las ci-

fras de los principales mercados de consumo. En 1981, en Estados Unidos el precio por gramo de la cocaína fue de US\$ 191 y la pureza de 40%, mientras en 1999 el precio llegó a US\$ 44 y la pureza a 70%. En 1981, el precio por gramo de heroína fue de US\$ 1.200 y la pureza de 5%, mientras en 1999 el precio llegó a US\$ 318 y la pureza a 25%. En Europa, paralelamente, en 1999 el precio del gramo de cocaína fue de US\$ 90 dólares y el de heroína, US\$ 98. En 2000, se consiguieron en Estados Unidos y Europa más drogas, de mejor calidad y a menor precio. En términos de demanda, la situación europea muestra signos preocupantes de ascenso, al tiempo que en Estados Unidos no ha mostrado avances definitivos ya que aún hay casi 14 millones de consumidores. En ese país, la tasa de crecimiento de los consumidores jóvenes de cocaína muestra un alza alarmante desde 1997. Y el consumo de marihuana entre los jóvenes, que había bajado a finales de los ochenta, se incrementó notablemente entre 1992-95 y continúa alto en la actualidad. Concomitantemente, en Estados Unidos en 1990 el total de arrestos vinculados al fenómeno de las drogas (consumo, venta, distribución, manufactura, etc.) fue de 1.089.500, mientras que en 1996 creció a 1.128.647. En 1990, el total de prisioneros federales encarcelados por delitos ligados al fenómeno de los narcóticos fue de 53,5%, mientras en 1995 se elevó a 59,9%. Hoy Estados Unidos tiene, en comparación con los países más industrializados del mundo, la mayor población de personas encarceladas por delitos relacionados con el fenómeno de las drogas. En síntesis, Colombia ya fumigó suficientemente su territorio con sustancias nocivas para la salud de su población y la preservación de su medio ambiente, mientras la demanda de drogas de los ciudadanos en Estados Unidos sigue en auge y el consumo de narcóticos en Europa crece. Una nueva erradicación química promete ser más de lo mismo: una victoria pírrica que no resuelve la esencia del negocio de las drogas. Las consecuencias serán también las mismas; los costos más altos de la prohibición los seguirán pagando los colombianos y los dividendos de la lucrativa empresa seguirán lavándose en los bancos de Estados Unidos, el Caribe, Suiza y Mónaco, entre otros.

11 Para estos datos consultar la información del Center for International Policy como parte de su Colombia Project (<http://www.ciponline.org/colombia>).

12 Después de los atentados terroristas Estados Unidos se inclinó a reevaluar, al menos parcialmente, su comportamiento externo, relegando el recurso al unilateralismo a un segundo plano y reconociendo el valor del multilateralismo. El contraataque a Afganistán llevó a que la Casa Blanca invocara diversas coaliciones político-diplomáticas para enfrentar la lucha contra el terrorismo. En distintos foros internacionales y en diferentes ámbitos multinacionales, Washington se expresó a favor de prácticas más amplias, consensuales y plurales. Desde la ONU y la OEA hasta la OTAN, el ANZUS y la OECD, en las Américas, en Europa y en Asia Central por igual, extendiendo compromisos simultáneos en Occidente y en Oriente, Estados Unidos se mostró intere-

sado en robustecer las alternativas y los acuerdos multilaterales. Sin embargo, la expectativa de que esta nueva línea de conducta estadounidense condujera a un más sabio ejercicio de la hegemonía y disminuyera la tentación imperial de ciertos círculos políticos, empresariales y militares, se está desdibujando. A comienzos de 2002, los “halcones” de la administración Bush vienen anunciando nuevos ataques a países que dan albergue al terrorismo. A pesar de que los aliados cercanos le han indicado que esto sería un grave error, Washington persiste en una estrategia de “guerra contra el terrorismo” cada vez más individual. El gobierno republicano finalmente anunció su decisión de denunciar el Tratado ABM de 1972 con la Unión Soviética y así proceder a desarrollar y experimentar un escudo defensivo antimisiles, medida que ha sido rechazada por Rusia, China y la Unión Europea, así como por la Asamblea General de la ONU. Sorprendentemente, Estados Unidos no se mostró favorable a un mayor y mejor control de las armas biológicas; a principios de diciembre de 2001 y luego de que 144 estados se reunieran en Ginebra para fijar un acuerdo, Washington bloqueó la conclusión del protocolo que pretendía reforzar la Convención de Armas Biológicas de 1972. En breve, Bush parece haber optado por la “Doctrina Sinatra”: define a “su manera” el alcance del multilateralismo de Estados Unidos. De algún modo se pone en práctica lo que antes del 11 de septiembre había definido Richard Haas, el director de Policy Planning del Departamento de Estado, como la conducta más pertinente para Washington: el multilateralismo “a la carta”.

De Bush a Bush: balance y perspectivas de la política externa de los Estados Unidos hacia Cuba y el Gran Caribe¹

Carlos Alzugaray*

“Estas islas por su posición local son apéndices naturales del continente norteamericano, y una de ellas (la isla de Cuba), casi a la vista de nuestras costas, ha venido a ser, por una multitud de razones, de trascendental importancia para los intereses políticos y comerciales de nuestra Unión”

John Quincy Adams, 1823²

“El fiel de América está en las Antillas, que serían, si esclavas, mero pontón de la guerra de una república imperial contra el mundo celoso y superior que se prepara ya a negarle el poder –mero fortín de la Roma americana– y si libres –y dignas, de serlo por el orden de la libertad equitativa y trabajadora– serían en el continente la garantía del equilibrio, la de la independencia para la América española aún amenazada y la del honor para la gran república del norte, que en el desarrollo de su territorio –por desdicha feudal ya, y repartido en secciones hostiles– hallar más segura grandeza que en la innoble conquista de sus vecinos menores, y en la pelea inhumana que con la posesión de ellas abriría contra las potencias del orbe por el predominio del mundo”

José Martí, 1894³

“La historia del Caribe es la historia de las luchas de los imperios contra los pueblos de la región para arrebatarles sus ricas tierras; es también la historia de las luchas de los imperios, unos contra otros, para arrebatarse porciones de lo que cada uno de ellos había conquistado; y es por último la historia de los pueblos del Caribe para libertarse de sus amos imperiales”

Juan Bosch, 1970⁴

“Tradicionalmente, la política de los EE.UU. en el Caribe, cuando se ha podido decir de alguna forma que existe, se ha concentrado en remedios a corto plazo, diseñados para aliviar tensiones políticas o para alejar amenazas políticas o militares percibidas”

Virginia R. Domínguez y Jorge I. Domínguez, 1978⁵

“Que nuestros amigos y adversarios comprendan que haremos todo cuanto sea prudente y necesario para asegurar la paz y la seguridad en la región del Caribe”

Ronald Reagan, 1982⁶

* Profesor Titular, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García (ISRI), Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba.

He querido comenzar mi trabajo con estas cinco citas de altos funcionarios estadounidenses, prestigiosos dirigentes políticos caribeños y dos especialistas norteamericanos de origen antillano, con el fin de intentar reflejar el carácter paradójico del tema sobre el cual se me ha pedido una contribución. Históricamente, el Gran Caribe y Cuba han sido objeto preferencial de la política exterior norteamericana. Desde los padres fundadores hasta George W. Bush, la subregión ha sido considerada de capital importancia para la voluntad imperial de las élites gobernantes en el Coloso del Norte. Las razones para ello son evidentes.

Dentro del movimiento expansionista de los Estados Unidos en el siglo XIX, la cuenca del Gran Caribe⁷ fue estratégicamente prioritaria. Con el decurso de los años, al interés geopolítico se añadió el económico. La subregión ha sido siempre objeto del más crudo intervencionismo político norteamericano. Asimismo, lo ha sido en el plano militar, sobre todo en el primer tercio del siglo XX, aunque también en fecha tan reciente como 1989, cuando las fuerzas armadas estadounidenses invadieron Panamá a fin de arrestar al General Manuel Noriega. No es una casualidad que el momento de más peligro para la humanidad en los últimos cincuenta años, que implicó la real posibilidad de un enfrentamiento nuclear devastador entre Washington y la Unión Soviética en 1962 durante la llamada Crisis de los Cohetes Cubanos, haya tenido lugar precisamente en el Caribe⁸.

Como ha recordado Abraham F. Lowenthal, para las élites dirigentes norteamericanas, el Caribe es la “tercera frontera” de los Estados Unidos y un elemento esencial para la percepción que se tiene de la posición del país en el mundo. “Desde larga data ha sido aceptada la convicción de que un firme control de los EE.UU. sobre las pequeñas naciones de la Cuenca del Caribe es vital para los intereses de los Estados Unidos”⁹.

Cuando los Estados Unidos han prestado atención especial a los problemas de la Cuenca del Caribe, el resultado comúnmente ha sido el de conducir políticas coercitivas y de fuerza, matizadas por un alto componente militar. Paradójicamente, cuando los Estados Unidos no han dedicado atención prioritaria hacia la subregión, su actitud ante ella ha sido por lo general la de un abandono francamente dañino. En esas etapas, a la Cuenca del Gran Caribe se le toma como el traspaso sin consecuencia y resulta difícil para gobiernos y actores sociales del área lograr que sus problemas y preocupaciones sean tomados en cuenta por este inevitable vecino mayor, cuyas acciones repercuten inevitablemente sobre las vidas de los habitantes de las tierras caribeñas.

Pero esa es una característica de la hegemonía imperial norteamericana. Vale la pena evocar la explicación que ha dado Helio Jaguaribe a este fenómeno, comparándolo con los métodos de dominación del Imperio Romano, aunque a mi criterio, lo planteado por Jaguaribe es aplicable tanto al presente como al pasado de las relaciones de esta República Imperial con sus “provincias” en el Gran Caribe: “Estados Unidos, distintamente, ve en el sistema de dominación que está formando –y que no es concebido como un imperio– sólo una oportunidad de ventajas

económicas a la metrópolis estadounidense, y no considera los intereses propios de las regiones dominadas. No hay en el sistema jurídico estadounidense un equivalente al *Jus Gentium*. Por el contrario, existe la arbitraria imposición de leyes estadounidenses al mundo exterior, mediante una combinación de intimidación coercitiva y abusivas exclusiones del mercado estadounidense. En vez de desarrollar, como Roma lo hizo en sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el Imperio, el proceso de globalización patrocinado por Estados Unidos genera, en nombre de las ventajas –reales y supuestas– de la libertad de comercio, la destrucción de las industrias subcompetitivas del Tercer Mundo –y muchas también de Europa– haciendo que aquellos países retornen al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importancia de productos finales”¹⁰.

Pueden ser muchos los métodos a seguir para desarrollar el tema objeto del presente breve ensayo. He preferido hacerlo por dos vías distintas y complementarias, siempre respetando una presentación histórica. En primer lugar, resumiré el punto en que se encontraba la política norteamericana hacia el Gran Caribe como resultado de los ocho años de ofensiva reaganista¹¹. A continuación, trataré de describir los intereses hegemónicos de los Estados Unidos en la subregión desde el punto de vista de los asuntos (*issues* en el léxico de Washington) que han recabado la atención de la élite gobernante en el período (1989-2001), teniendo en cuenta, además, el contexto doméstico e internacional en que este proceso se ha desarrollado. A continuación trataré de reflejar cómo esos temas han impactado en las relaciones de los Estados Unidos con subregiones y países específicos. Al igual que dedicaré un apartado a la política de Reagan y sus resultados, destinaré otro al tema específico de la política contra Cuba. Este panorama debe permitirme presentar una propuesta de balance y perspectiva, siempre teniendo en cuenta que será tentativo y provisional, pues de otra forma no puede ser dada la inmediatez de los acontecimientos objeto de estudio.

Balance de la política de Reagan en el Gran Caribe

Al explicar la inédita vigencia del pensamiento conservador en los Estados Unidos, reflejada en la toma de posesión de la presidencia norteamericana por Ronald Reagan y sus principales colaboradores en 1981, Atilio Boron señaló lo siguiente: “Sintetizando en extremo, digamos que ello surge con bríos porque, entre otras cosas, tiene una inmensa virtud: la de plantear en términos concretos y reales la defensa del capitalismo monopólico –sin romanticismos, tal y como existe hoy día– y su proyecto hegemónico”¹².

Como señaló también en su momento Roberto Bouzas, “En la coyuntura actual, la nueva Administración parte del razonamiento de que la “guerra fría” nunca ha terminado, y por lo tanto, la rivalidad con la Unión Soviética debería ocupar el lugar central de la política exterior. De esta manera, al ir estableciendo una

jerarquización de los intereses norteamericanos en el exterior (el tipo de alianzas que deberían establecerse, las respuestas frente a diversas regiones consideradas puntos críticos –Medio Oriente, África Austral, Centroamérica– o con respecto a temas más generales como la ayuda externa, la energía, las materias primas, etc.), el principio de “contención” del “imperialismo soviético” se convierte en el elemento articulador en torno al cual se debiera estructurar una estrategia global que devuelva “claridad” perdida a la política exterior”¹³.

En tal sentido, según recuenta en sus memorias uno de los principales personajes del nuevo gobierno, Alexander Haig, era necesario enviar dos claras señales a adversarios y amigos: “A los soviéticos nuestra señal debía ser una clara advertencia de que su período de aventurerismo impune en el Tercer Mundo había terminado, y que la disposición de los Estados Unidos de seguir tolerando los desafueros de los cofrades de Moscú, Cuba y Libia, había sido sobrepasada. Nuestra señal a otras naciones debía ser igualmente simple y verosímil: una vez más, una relación con Estados Unidos ofrece beneficios, no sólo riesgos”¹⁴.

La administración de Ronald Reagan convirtió la Cuenca del Gran Caribe en un objeto prioritario de su política exterior. El sector reaccionario y conservador de la clase dominante que asumió el poder en 1980 partía del criterio de que la debilidad de la administración predecesora, la de James Carter, había permitido un expansionismo soviético intolerable en el Tercer Mundo y que lo que estaba sucediendo en Centroamérica y las Antillas –sobre todo a causa de las revoluciones nicaragüense y granadina y del auge de las luchas populares en El Salvador– era un ejemplo de ello. Por tanto era imprescindible lanzar una ofensiva en toda la línea en la subregión¹⁵.

Esta apreciación fue expuesta sin equívocos ni afeites en 1980 por el llamado Documento del Grupo de Santa Fe, uno de cuyos coautores, Roger Fontaine, se convertiría en responsable para América Latina y el Caribe en el Consejo Nacional de Seguridad durante la primera administración Reagan: “Estados Unidos está siendo desplazado del Caribe y Centroamérica por un sofisticado pero brutal superpoder extracontinental, que manipula Estados clientes. La influencia soviética se ha expandido poderosamente desde 1959. La Unión Soviética está en la actualidad instalada con fuerza en el hemisferio occidental; Estados Unidos debe remediar esta situación”¹⁶.

La lógica de las acciones de Reagan en la Cuenca del Gran Caribe partía no sólo de la idea de que lo que estaba sucediendo en la subregión era una parte esencial del conflicto global con el “Imperio del Mal”, sino que, por ser el traspatio norteamericano, era allí donde los Estados Unidos tenían una correlación de fuerzas favorable y, por tanto, mayores posibilidades de enfrentar al adversario y vencerlo decisivamente. Para, ello además, era posible utilizar cualquier método, y así se formuló en la llamada “Doctrina Reagan”. Como dijera el propio Presidente en 1984: “Si el Unión Soviética puede ayudar e incitar a la subversión en nuestro hemisferio, entonces los Estados Unidos tienen un derecho legal y un deber

moral de ayudar a resistirla. Esto no sólo está en nuestro interés estratégico; es moralmente correcto”¹⁷.

Para revertir las revoluciones en Nicaragua y Granada y derrotar al movimiento popular revolucionario en El Salvador y Guatemala, los Estados Unidos contaban ya con un instrumento de índole fundamentalmente militar: el conflicto de baja intensidad. Como ha señalado Isabel Jaramillo, éste “constituye una respuesta global e integral a lo que Estados Unidos percibe como una amenaza a sus intereses de seguridad; esto es, la confrontación con la URSS y las condiciones autóctonas (internas) que se dan en los países del Tercer Mundo”¹⁸. Un manual sobre seguridad nacional norteamericana de la época lo definió brevemente en los siguientes términos: “Brevemente definido, el conflicto de baja intensidad es el procedimiento militar de naciones y organizaciones para usar la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza limitadamente para lograr objetivos políticos sin llegar al empleo máximo de recursos y empeños que caracterizan las guerras de supervivencia o conquista entre estados nacionales”¹⁹.

Es bien conocida la historia del uso de los métodos relacionados con la Doctrina Reagan y el conflicto de baja intensidad en la Cuenca del Caribe, y por tanto no es necesario repetirla aquí. Desde la invasión de Granada (que no fue de tan baja intensidad) hasta la promoción de la “contra” en Nicaragua, pasando por el fortalecimiento y apoyo a los regímenes autoritarios en El Salvador y Guatemala, con su secuela de flagrantes violaciones de los derechos humanos, la administración Reagan militarizó la política hacia la subregión hasta niveles que no se habían visto en el pasado²⁰.

La política de Reagan en la Cuenca del Caribe enfrentó una tenaz resistencia interna y externa. Para contrarrestarla, la administración intentó varias alternativas, desde el lanzamiento de un programa de contenido económico, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Initiative* – CBI), hasta la creación de una Comisión Bipartidista, encabezada por Henry Kissinger, destinada a buscar un consenso nacional en torno a su política en Centroamérica, pasando por la creación del Fondo Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy* – NED). Por su repercusión posterior, merecen comentarios la primera y la tercera.

Como ha señalado Abraham F. Lowenthal, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, a pesar de ser presentada como un programa integral de cooperación y ayuda a la subregión, tenía como criterio central “reforzar la presencia de los EE.UU. a lo largo y ancho del Caribe y América Central: militarmente, políticamente, económicamente y culturalmente”. Sus principales beneficios económicos fueron mutilados por el Congreso, reduciendo aún más el posible provecho del proyecto para los países de la subregión. “Un enfoque Este-Oeste caracterizó cada aspecto de la CBI. El criterio central para la asignación de recursos dependía mucho más de las actitudes hacia Cuba y los Estados Unidos de los países receptores que de sus necesidades o perspectivas de desarrollo. La ayuda insignificante ofrecida a Haití, el país más pobre en la subregión caribeña, ilustra este punto, co-

mo lo hace la exclusión cabal del plan de Nicaragua y Granada hasta que sus gobiernos izquierdistas fueron derrocados. Es más, todo el suplemento de ayuda ha tomado la forma de Fondos de Apoyo Económico: simples transferencias de recursos monetarios a las tesorerías de países destinatarios, sin vinculación alguna a proyectos específicos de desarrollo. El impulso de la CBI ha sido en dirección hacia el afianzamiento inmediato de la influencia política de los EE.UU.; no es principalmente una estrategia para el desarrollo económico y social a largo plazo de la región²¹.

Aunque la creación del Fondo Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy* – NED) se inscribió también entre las medidas cosméticas encaminadas a buscar un apoyo para la política exterior reaganista –desprestigiada por el escándalo Irán-Contras y por el crudo apoyo a regímenes autoritarios violadores de los derechos humanos como los de Argentina, Chile y El Salvador– su fundación obedece a causas más profundas. Como ha señalado William I. Robinson, el sector transnacional de la burguesía norteamericana –minoritario dentro de la primera administración Reagan, pero mayoritario en la segunda y en las de su predecesor (Carter) y sucesores (Bush y Clinton)– había llegado a un importante consenso sobre la utilización de las operaciones políticas de apoyo a su proyecto hegemónico mundial.

Según esta apreciación, “la insurgencia derechista en la política de los EE.UU. asociada con el auge de los neo-conservadores a principios de la década de 1980 encubrió un amplio consenso que emergió en los centros estratégicos de poder de los EE.UU. y en el establecimiento de política exterior alrededor de la agenda transnacional²². Este consenso consistía en un nuevo modelo hegemónico sustentado en la aplicación de métodos políticos e ideológicos que garantizarían el control de Washington sobre países y regiones por medio de la transformación de elites y sociedades civiles para que adoptaran una cultura política similar a la norteamericana. El modelo preferido sería la “poliarquía”, noción creada por el politólogo Robert Dahl para darle contenido teórico al proyecto de democracia elitista que permitiera impedir el acceso al poder de movimientos populares²³.

Dentro de ese programa de influencia ideológica, designado oficialmente como Promoción y Protección de la Democracia (PPD), hubo consenso en que se debían adoptar nuevos mecanismos hegemónicos que permitiesen a los Estados Unidos llevar a cabo abiertamente lo que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) venía haciendo de manera encubierta, poco efectiva y muchas veces embarazosa. Sin eliminar la posibilidad de que la CIA continuara llevando a cabo aquellas operaciones políticas que debían ser enmascaradas frente a la opinión pública norteamericana y mundial, se decidió establecer en 1993 “una institución que usara técnicas sofisticadas, incluyendo elecciones, ayuda política, y otras operaciones políticas para lograr los mismos resultados²⁴. Así surgió la NED en 1983, con el fin de “asimilar la mayor parte del financiamiento y orientación política de

partidos políticos, sindicatos, grupos de hombres de negocios, medios de comunicación y organizaciones cívicas que la CIA había suministrado tradicionalmente”²⁵. Como afirmara el *New York Times* en aquel momento, la NED “es una combinación de dinero del gobierno, flexibilidad burocrática y comprometimiento anti-comunista... que mezcla fondos públicos con intereses privados”²⁶.

Con respecto a Cuba, la administración Reagan se inició con el firme propósito de revertir el incipiente y dificultoso proceso de normalización que se había iniciado bajo James Carter, amenazando a La Habana con la fuerza. El Grupo de Santa Fe recomendó lo siguiente: “Estados Unidos ya no puede aceptar el status de Cuba como estado vasallo de los soviéticos. Hay que calificar a la subversión cubana claramente como tal, y hay que resistirla. El precio que La Habana debe pagar por tales actividades no debe ser un precio bajo. Estados Unidos solamente puede restaurar su credibilidad tomando una acción inmediata. Los primeros pasos deben ser francamente punitivos. Los diplomáticos cubanos deben irse de Washington. Hay que reanudar la exploración aérea. Hay que cortar los dólares de los turistas norteamericanos. Hay que reevaluar el acuerdo de pesca de 1977, altamente ventajoso para la flota de pesca cubana. Estados Unidos debe ofrecer a los cubanos alternativas claras. Primero, debe quedar absolutamente claro al gobierno cubano que si siguen como en el pasado, se tomarán otras medidas apropiadas”²⁷.

Estos proyectos se concretaron en varias iniciativas, entre ellas el establecimiento de una emisora de radio para emitir programas contrarrevolucionarios a la Isla, llamada Radio Martí; una orden presidencial prohibiendo a los norteamericanos gastar dinero en viajes a Cuba, con lo cual se vedaron de hecho los viajes a la isla; la expulsión de un funcionario de la Sección de Intereses de Cuba en Washington²⁸; la denuncia del convenio pesquero entre ambos países; la interrupción de la cooperación puntual entre la Dirección de Tropas Guardafronteras de Cuba y el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos con vista a la represión del narcotráfico; etc. Por otra parte, el primer Secretario de Estado de Reagan, Alexander Haig, amenazó reiteradamente con ir “a las fuentes” de los conflictos en Centroamérica, en velada referencia a una acción militar directa contra el territorio cubano.

Aunque ello obligó a Cuba a tomar medidas extremas para proteger su seguridad nacional²⁹, sobre todo ante la posibilidad de una agresión bélica, la administración se vio impedida de llevar adelante sus planes más extremos y, por el contrario, inició dos procesos negociadores con Cuba: el que condujo a un acuerdo migratorio en 1984, y el que llevó la paz al Sudoeste africano en 1989³⁰.

Para hacer un balance de la política de Reagan en el Gran Caribe con vista a lo propuesto en este ensayo, resulta imprescindible tener en cuenta tres factores. El primero de ellos es que detrás del aparente éxito de esta política –después de todo, el Gobierno Revolucionario del Movimiento de la Nueva Joya en Granada fue derrocado y el país invadido, y Nicaragua se vio sometida a una guerra que

indudablemente afectó el resultado electoral adverso de 1990– se esconde toda una serie de variables no dependientes del gobierno norteamericano o incluso contrarias al mismo, que condujeron a los resultados alcanzados.

En Granada, la invasión realmente estuvo encaminada a derrocar a un régimen que ya se había suicidado después de asesinar a su líder, Maurice Bishop. Robert Pastor ha afirmado: “El legado del Presidente Reagan en América Latina y el Caribe es irónico. Logró menos en el tema en que trató con más fuerza –América Central– y más en el asunto en que menos se empeñó –la democracia”³¹. Las guerras en Centroamérica terminaron gracias a un esfuerzo diplomático combinado de los propios países de la subregión y sus aliados hemisféricos (Grupo de Contadora), con el apoyo de nuevos actores extracontinentales como la Unión Europea, esfuerzo al que Reagan se opuso totalmente³². Un factor no deleznable fue el surgimiento de un nuevo liderazgo soviético y la aplicación de un nuevo pensamiento sobre la política exterior de Moscú.

En segundo lugar, la administración estuvo bien lejos de llevar adelante sus planes más extremos, como lo era el de invadir a Cuba o repudiar los tratados canaleros con Panamá, firmados por los presidentes Omar Torrijos y Carter. La segunda administración Reagan condujo un evidente proceso de moderación, impulsado desde el Departamento de Estado por su Secretario, George Shultz. Para una administración que inició sus pasos materializando su apoyo a regímenes militares autoritarios que habían sido repudiados por su predecesor –el Presidente de la Junta argentina, General Roberto Viola, fue el primer mandatario latinoamericano en visitar la Casa Blanca en 1981, y poco después invitó al régimen tiránico de Pinochet en Chile a participar en maniobras navales– resultó paradójico que ocho años después la mayor parte de esos gobiernos hubieran sido suplantados por dirigentes democráticos.

Finalmente, deben computarse en el débito de la administración aquellos asuntos de interés caribeño que no abordó o abordó insuficientemente. No hubo una política norteamericana hacia el tema de la deuda, que fue el gran asunto de la década de 1980 en toda la subregión. Reagan le dio muy poca atención a la agenda de las relaciones bilaterales con México. El tema del narcotráfico fue secundario para Reagan; incluso puede afirmarse que su política centroamericana lo estimuló al apoyar a aquellos sectores que podrían convertirse en aliados de los cárteles colombiano. Tal fue el caso del General Noriega, cuya cooperación con la CIA en las operaciones encubiertas a favor de la contra nicaragüense y de los paramilitares salvadoreños fue notoria³³. El manejo que le dio al tema migratorio fue contraproducente.

La política hacia la Cuenca del Gran Caribe 1989-2001

El advenimiento de una nueva administración norteamericana a la Casa Blanca en enero de 1989 coincidió prácticamente en el tiempo con la transformación radical del contexto internacional. El fin de la llamada Guerra Fría o de la bipolaridad estratégica, condujo a un proceso de transición que ha resultado sumamente difícil de definir. Por un lado, la repentina e imprevista decadencia y caída de la Unión Soviética y del sistema de países socialistas europeos, agrupados alrededor del Pacto de Varsovia y del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), creó en la clase dominante norteamericana en su conjunto una natural euforia, al quedarse los Estados Unidos como la única superpotencia nuclear mundial. Pero este hecho también le creó un problema: desapareció el tenebroso adversario identificable y por tanto la idea organizadora central pero simple, la “contención del comunismo”, que le había permitido movilizar a la opinión pública doméstica en apoyo de su proyecto hegemónico a escala mundial durante la Guerra Fría. Aún hoy, a pesar de los esfuerzos hechos, no se ha logrado encontrar ese requisito indispensable.

Por otra parte, la economía política internacional entró en una nueva etapa, que la mayor parte de los autores han definido con el término de globalización. Este fenómeno puede ser mejor comprendido como un proceso o serie de procesos en marcha y no como un acontecimiento terminado, que tiene como rasgos característicos los enunciados a continuación.

Se viene produciendo una imparable ampliación del alcance espacial y de la densidad de las interconexiones globales y transnacionales que producen complejas redes y conjuntos de redes de interrelaciones entre comunidades, estados, instituciones internacionales, organizaciones nongubernamentales y corporaciones transnacionales que existen en el orden global.

Son pocas las esferas de la vida social que escapan al proceso de globalización, que incluye lo cultural, lo económico, lo político, lo legal, lo militar y lo medioambiental. O sea, se está en presencia de patrones de creciente interconexión global dentro de las esferas clave de la actividad social.

Paralelamente, hay un proceso de deterritorialización o reterritorialización del espacio socioeconómico y político y, por tanto, del ejercicio del poder. James Rosenau se ha referido a ello con el concepto de *fragmeración*, que es una contracción de las palabras fragmentación e integración, pues ambas se producen a la vez³⁴.

Las relaciones de poder están profundamente afectadas por el proceso globalizador, hasta tal punto que puede hablarse de dos transformaciones diferentes, una difusión del poder y una creciente opacidad de los métodos que se utilizan para ejercerlo. Paralelamente, se ha producido un incremento de la resistencia a ese poder que se identifica, con razón o sin ella, con las Cumbres o reuniones ministeriales de los gobiernos más poderosos de la tierra³⁵.

El proceso de globalización, lejos de favorecer un orden mundial unipolar encabezado por una gran superpotencia como los Estados Unidos, que tiende a dominar al mundo por métodos unilaterales, se encamina a reconfigurarlo, ya sea hacia un multipolarismo económico o hacia un sistema como el descrito por Hardt y Negri en su reciente obra, *Imperio*³⁶.

Estamos ante una expansión y complejización del espacio público mundial, en el cual, a la par con el desarrollo de elementos civilizatorios, han surgido también gravísimos contrastes y desigualdades y enormes peligros para el medio ambiente. Estos últimos son resistidos por complejas coaliciones de actores sociales que han demostrado su pujanza en Cumbres oficiales como las de las Américas en Québec y el G-8 en Génova. La proliferación de actores sociales no gubernamentales se ha extendido también al terreno de lo ilícito. Todo ello hace que el escenario internacional tenga más elementos de incertidumbre que de seguridad, como lo han demostrado las reiteradas crisis financieras.

Ello explica por qué el control social de los acontecimientos mundiales se ha convertido en el tema central de la clase burguesa transnacional. Ya desde 1977, en su informe sobre la crisis de la democracia, la Comisión Trilateral advertía: “Se ha producido una explosión de la interacción humana y correlativamente un tremendo incremento de la presión social. El entramado social de la vida humana se ha hecho más complejo y su dirección más difícil. La dispersión, la fragmentación, y el simple ordenamiento jerárquico han sido reemplazados por la concentración, la interdependencia, y una textura compleja... Debido a la importancia primordial de la compleja textura social contemporánea, su dirección tiene una importancia crucial, lo que plantea el problema del control social sobre el individuo... Porque ellos (los ciudadanos) demandan más acciones para revolver los problemas que tienen que enfrentar, ellos requieren más control social. Al mismo tiempo se resisten a cualquier tipo de tutela social que sea asociado con los valores jerárquicos que han aprendido desechar y rechazar. El problema puede ser mundial”³⁷.

Esta preocupación con el control del desarrollo social global fue expresada también por Zbigniew Brzezinski, un destacado miembro de la Comisión Trilateral y del sector transnacional de la burguesía norteamericana en su obra *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*³⁸. Para Brzezinski la aceleración del tiempo histórico y la creciente capacidad de mejora que ofrecen a la humanidad las nuevas tecnologías combinadas con la incesante propensión al consumo y la ambigüedad moral de los sectores privilegiados que dominan el planeta conducen al mundo a un desastre si no se rectifican a tiempo, pues hay una contradicción evidente entre las expectativas subjetivas generadas por el consumismo y las condiciones socioeconómicas objetivas.

Entre 1989 y 2001, las clases dirigentes norteamericanas han venido utilizando la política exterior de su gobierno con el objetivo de conformar un nuevo orden internacional que favorezca sus intereses y les permita controlar tanto a la eli-

te dominante transnacional como a las principales instituciones de que se vale esa elite para hacer del planeta un ente gobernable bajo su tutela social. Pero éste no ha sido un proceso exento de contradicciones.

Dentro de la clase burguesa norteamericana hay una evidente disparidad de criterios entre el sector transnacional, que tiene cierto grado de conciencia sobre la necesidad de crear un orden hegemónico consensual multilateral³⁹, que ha sido el dominante en las administraciones de Bush (padre) y Clinton, y el sector más conservador, que tiene una visión de dominación unilateral, que estuvo representado fuertemente en la primera administración Reagan y parece haber ganado importantes posiciones en la administración de Bush (hijo). Jorge Domínguez ha hecho un excelente trabajo de contrastar estos dos enfoques distintos en las relaciones interamericanas, aunque señala que ambos estarán presentes en las respuestas norteamericanas a los desafíos de su poder hegemónico en América Latina y el Caribe⁴⁰.

La necesidad de controlar los procesos sociales que se producen a escala global ha transformado sustancialmente la agenda de la política exterior estadounidense, lo cual ha tenido su reflejo en las acciones que ha desarrollado en la Cuenca del Gran Caribe. Sin embargo, a diferencia del período anterior, bajo la administración Reagan, no se puede hablar de una política hacia la Cuenca, sino de la aplicación al Caribe de políticas globales o hemisféricas. Esas políticas giran alrededor de cuatro grandes temas: libre comercio e inversiones, promoción de la democracia, política de seguridad y asuntos migratorios.

Libre comercio e inversiones

A diferencia de la etapa inmediata anterior, en que predominaron los asuntos de seguridad nacional a partir de una visión geopolítica del conflicto con la Unión Soviética, las tres administraciones han priorizado los temas económicos, y en particular la búsqueda de acuerdos de libre comercio que sustenten la hegemonía norteamericana en América Latina y el Caribe, lo cual ha repercutido sobre la Cuenca. En realidad, la estrategia económica de las tres administraciones contiene los intereses tradicionales de la política exterior económica norteamericana: abrir los mercados mundiales a los productos norteamericanos haciendo el mínimo de concesiones en cuanto a la apertura del mercado propio; fomentar un clima propicio en todos los países para las inversiones de las grandes, medianas y pequeñas empresas estadounidenses; hegemonizar las negociaciones comerciales y financieras internacionales en función de la agenda de los Estados Unidos y en detrimento de sus principales adversarios, Japón y la Unión Europea.

En el plano económico, la política de Estados Unidos hacia la Cuenca, salvo raras excepciones, resultó una consecuencia de la más amplia seguida con toda América Latina y el Caribe. Aunque en el plano económico la administración de Bush (padre) será recordada sobre todo por el lanzamiento de la Iniciativa para

las Américas en 1990 y la conclusión exitosa de la primera etapa negociadora para la firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA, como se le conoce más comúnmente), debe tenerse en cuenta el significativo antecedente que representó el Plan Brady, ideado en 1989 con el pretexto de buscar una solución al agudo problema de la impagable deuda externa de América Latina y el Caribe. Este proyecto, anunciado en marzo de 1989, tenía como objetivo ofrecer cierto paliativo financiero para el problema de los pagos por las obligaciones contraídas en años anteriores, pero significó la imposición, como condición *sine qua non*, de reformas económicas encaminadas a “liberar” las economías de los países que se acogieran al mismo.

El Plan Brady fue la base sobre la cual se erigió el llamado “Consenso de Washington” adoptado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a instancias de los Estados Unidos, como criterio estricto para el otorgamiento de nuevos préstamos a países endeudados, bajo el eufemismo de “ajuste estructural”. El Consenso, formulado por John Williamson, Presidente del Banco, consistía en tres grupos de recetas: reducir y revisar el papel económico del estado disminuyendo ante todo los gastos sociales y desregulando las economías nacionales para permitir el libre juego de las fuerzas del mercado; apoyar al sector privado mediante la eliminación de subsidios, la liberalización del régimen de inversión de capitales foráneos y la privatización de las empresas públicas; revisar la política comercial, eliminando todo tipo de tarifas o barreras para las importaciones.

Aunque el Plan Brady y el Consenso de Washington fueron diseñados primariamente con el caso de México en mente, varios países latinoamericanos y caribeños se acogieron al mismo. La región en su conjunto comenzó a aplicar las medidas recomendadas, que se constituyeron en el núcleo de la agenda de reformas económicas neoliberales que caracterizaron a América Latina y el Caribe durante la década de 1990. Como ha señalado Duncan Green, estas políticas han llevado a la región a un callejón sin salida y, paradójicamente, están muy lejos de resolver el problema que las originó, el pesado fardo de la deuda externa⁴¹.

El 27 de junio de 1990, el Presidente Bush propuso la creación de una zona de libre comercio que se extendiera desde el Yukón hasta la Patagonia. Esta propuesta, llamada Iniciativa para las Américas⁴², abarcó tres aspectos concretos: buscar la cooperación de los países latinoamericanos y caribeños en el seno de la Ronda Uruguay; ofrecer la firma de acuerdos de libre comercio con otros países o grupos de países en la región; y, si esto último no fuera posible, la firma de acuerdos marco que permitiesen negociaciones sobre aspectos de interés mutuo.

No dejan de tener razón quienes afirman que la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush constituyó un cambio en los enfoques norteamericanos hacia la problemática hemisférica. Pero sería un error considerar que, por esa razón, constituyó un caso en el que los Estados Unidos tuvieron en consideración los intereses latinoamericanos y caribeños para diseñar su política. En este sentido, va-

le recordar la advertencia que hiciera el Presidente Fidel Castro en la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991: “Siempre hay un canto nuevo de sirenas para los eternos navegantes en que nos hemos convertido. No hablo ya de bloques, guerras sucias, invasiones mercenarias o con el empleo de las fuerzas armadas de la potencia militar más poderosa de este mundo, que se han repetido escandalosamente a nuestra vista en este hemisferio durante las últimas décadas; me refiero a ilusiones como la Alianza para el Progreso, el Plan Baker, el Plan Brady, y la última de las fantasías: una Iniciativa para las Américas”⁴³.

El actual Canciller de México, Jorge Castañeda, en un artículo publicado en 1994, valoró así la propuesta del Presidente Bush: “Mientras que el déficit comercial de los EE.UU. se mantenía obstinadamente alto y ulteriores devaluaciones del dólar se hacían difíciles –o, en todo caso, inefectivas en la “zona del dólar”– reducir las barreras comerciales para la exportaciones de los EE.UU. en América Latina representaba una contribución barata y rápida, si bien parcial, a la estabilización de las cuentas externas de los EE.UU. El libre comercio dentro del hemisferio, unido a una tarifa común aplicada al resto del mundo, fortalecería la competitividad de los EE.UU. sin un sacrificio doméstico inmediato”⁴⁴.

Atono con esta iniciativa, y en respuesta a crecientes demandas del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, la administración de Bush (padre) inició y completó negociaciones para la incorporación de ese país al Tratado de Libre Comercio que ya existía entre Estados Unidos y Canadá. No obstante haber obtenido autorización del Congreso para concluir las conversaciones por “vía rápida”, el tema de ALCAN o NAFTA estaría presente en las elecciones de 1992, ganadas por el candidato opositor, William J. Clinton, quien planteó durante la campaña la necesidad de reformar el acuerdo en aquellos aspectos que se referían al medio ambiente y los derechos laborales, respondiendo así a las demandas de dos influyentes grupos de cabildeo norteamericanos vinculados al Partido Demócrata.

La administración Clinton obtuvo dos tempranos éxitos en la consecución de su estrategia respecto al ALCAN. Primeramente, negoció exitosamente acuerdos complementarios en materia medioambiental y de derechos laborales. En segundo lugar, el presidente logró el apoyo congresional necesario para que se aprobara el acuerdo. Fue así que el ALCAN o NAFTA entró en vigor el 1 de enero de 1994. Apesar de ello, México se vio afectado rápidamente por dos crisis paralelas: el levantamiento campesino de Chiapas y la crisis financiera de 1995. Esta última obligó a la administración a crear un paquete de ayuda que solventara la grave situación creada por la fuga de capitales y la caída de la moneda en el vecino sureño.

Como ha señalado el especialista británico E.V.K. Fitz Gerald, la implicación más importante del NAFTA para América Latina es la referida al régimen de IED (Inversiones Extranjeras Directas): “Las cláusulas sobre inversiones en el Tratado sobre NAFTA son de hecho el esbozo tanto para el Acuerdo Multilateral de Inversiones actualmente en negociación dentro de la OECD como para las posibles negociaciones “Ronda del Milenio” dentro de la OMC”⁴⁵.

Para los países de la Cuenca del Gran Caribe, la firma del ALCAN tuvo consecuencias negativas, aunque no lo fueron en igual medida para todos. Estas afectaciones se hicieron sentir sobre todo entre los países que se habían beneficiado, si bien relativamente, como ya vimos, con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CIB). Como ha señalado David Lewis: “La implantación del TLC implica no solamente el acceso libre de productos mexicanos al mercado estadounidense, en competencia directa con los productos del país ICC (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), sino que implica de por sí la pérdida neta de preferencia de la ICC ante las nuevas preferencias del TLC. La ventaja comparativa mexicana, en costo de mano de obra, tamaño económico y capacidad productiva, infraestructura existente y geografía limítrofe con Estados Unidos, es muy superior en muchos sectores a la de los países ICC”⁴⁶.

Fue en ese contexto que se desarrolló la Cumbre de Miami en diciembre de 1994⁴⁷. Lanzada la idea por primera vez por el Vicepresidente Albert Gore durante una visita a México en diciembre de 1993, el proceso hacia la realización de la Cumbre estuvo marcado por un conjunto de disensiones internas alrededor de tres temas comerciales entre el Ejecutivo y el Congreso: la autorización parlamentaria para la “vía rápida” en el caso de ulteriores negociaciones comerciales hemisféricas; la adopción de un programa interino de comercio que resolviese las afectaciones que produjo el ALCA a las concesiones hechas a países del Caribe durante la administración de Reagan, y la ratificación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. El triunfo republicano en las elecciones congresionales de 1994 dio al traste con la mayor parte del programa del Presidente y echó un cubo de agua fría sobre las perspectivas de que se aprobara la “vía rápida” con la que Clinton pretendía presentarse en la ciudad floridana.

Como ha señalado Peter Smith, “los dirigentes latinoamericanos consideraban que la agenda de Clinton (para la Cumbre) estaban descolocadas y eran intrusivas e irrelevantes”⁴⁸. La mayor parte de los Jefes de Estado del continente presentes en Miami insistieron en la agenda económica, si bien es necesario señalar que pusieron especial énfasis en el logro de un área de libre comercio o ALCA, en la esperanza de que ello abriría las puertas del mercado norteamericano y atraería los capitales necesarios para su desarrollo. Los Estados Unidos, por su parte, realizaron especiales esfuerzos por obtener un acuerdo en materia de inversiones. Frente a la posición latinoamericana, sin embargo, a la delegación norteamericana no le quedó otro remedio que aceptar la meta de alcanzar un acuerdo para el 2005⁴⁹.

Como señalara en su momento el especialista cubano Pedro Monreal, “Los gobiernos de la región trataron de aprovechar la Cumbre para continuar avanzando intereses particulares en el contexto de un eventual proceso de diálogo o negociación frente a Estados Unidos; pero la agenda económica definida para la reunión está en abierta contradicción con las metas de desarrollo social que respecto a esos propios países los documentos de la Cumbre apuntan en otras partes”⁵⁰.

Poco más de dos años después, en septiembre de 1997, el Presidente Clinton, ya en su segundo período como Primer Mandatario, solicitó al Congreso la renovación de la autorización de “vía rápida” para negociaciones comerciales con otras naciones del hemisferio. Para la administración resultaba de vital importancia obtener este éxito en vista a encarar la próxima Cumbre, fijada para Santiago de Chile en abril de 1998. Estados Unidos enfrentaba varios desafíos. Por un lado, varios proyectos latinoamericanos y caribeños de integración avanzaban, y ello podría afectar los intereses norteamericanos. Por otra parte, la Unión Europea había tomado la iniciativa de promover una Cumbre con América Latina y el Caribe y avanzaba en la negociación de acuerdos de distinto tipo con el MERCOSUR, México y Chile. Finalmente, las reformas neoliberales iniciadas a principios de la década enfrentaban cada vez mayor resistencia, una vez comprobada su inviabilidad como fórmulas para resolver los graves problemas de la región.

Como reconoció el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe de 1997: “La persistente desigualdad en el ingreso y el lento progreso social son importantes razones de insatisfacción con el nuevo modelo económico de América Latina. Después de una década de reformas no se observa en la región una disminución de las brechas sociales ni de los mayores niveles de pobreza que se acumularon en los ochenta”⁵¹.

El proyecto de ley encontró inmediata resistencia de un conjunto de fuerzas políticas, pero en particular de la AFL-CIO, la mayor organización norteamericana de trabajadores. Como resultado, la administración tuvo que reconocer que no llegaría a Santiago con el deseado instrumento.

Si la Cumbre de Miami tuvo escasa repercusión, la de Santiago tuvo menos. Nuevamente se produjeron largos comunicados y documentos repitiendo lugares comunes. Algunos actores secundarios, como Canadá, intentaron imprimirle al proceso negociador cierto dinamismo, pero todo quedó pendiente de la III Cumbre a celebrarse en Québec en el 2002.

El camino recorrido desde Santiago en 1998 hasta Québec en abril del 2001 estuvo marcado por aún mayores dificultades. Por un lado, los Estados Unidos comenzaron a demostrar más interés en temas relacionados con la seguridad regional, en particular el del narcotráfico. En este sentido, el Plan Colombia, con sus posibles repercusiones regionales, se ha convertido en el de mayor impacto en las relaciones interamericanas. Por otro lado, varios países latinoamericanos y caribeños sufren agudas crisis económicas y sociales, como son los casos de Argentina y Ecuador, por ejemplo.

Sin embargo, otros acontecimientos mundiales obligaron al Presidente Clinton y obligan ahora a su sucesor a intentar hacer avanzar todavía con más fuerza el proyecto hegemónico del sector transnacional de la burguesía norteamericana. Como ha señalado la especialista francesa Janette Habel, “en realidad, después de la derrota de la OMC en Seattle, el ALCA aparece como herramienta de repues-

to, una reserva estratégica que permitirá colar por la ventana lo que no pudo entrar por la puerta, en otras palabras, materializar a escala regional lo que no ha sido logrado a escala mundial”⁵².

La presencia de una nueva administración republicana en Washington no cambió sustancialmente el proyecto hegemónico norteamericano, si bien debe reconocerse que al interior de los Estados Unidos se conjugan fuerzas que pueden dar al traste con el ALCA. Por un lado están los movimientos sociales que señalan que el libre comercio, tal y como está concebido en el ALCAN (NAFTA), es una amenaza para las sociedades de la región y para el medio ambiente. Por otra, están los partidarios conservadores de un unilateralismo más crudo en la política norteamericana, para quienes el proteccionismo comercial es concomitante con los intereses nacionales de los Estados Unidos.

No debe olvidarse el hecho de que entre Santiago y Québec se produjo un considerable aumento de los movimientos populares de resistencia a las políticas neoliberales que caracterizan al actual proceso de globalización. Las demostraciones populares en Seattle, Praga, Ginebra, Sydney y otras ciudades donde se han reunido el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio ponen de manifiesto la bancarrota del pensamiento único y de las políticas promovidas por las potencias capitalistas a partir de dichas instituciones.

Así, el cónclave cimero de Québec será recordado más por las manifestaciones populares y por la Cumbre de los Pueblos que se dio en esa vieja ciudad de manera paralela y alternativa. Es sintomático que la Cumbre oficial se haya desarrollado prácticamente en la clandestinidad. Pocas reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno han tenido más opacidad tanto en sus principales manifestaciones como en sus acuerdos. Nuevamente se produjo un Plan de Acción, esta vez de cuarenta y cuatro páginas. Después de los fracasos de Miami y Santiago, pocos esperan que éste tenga algún resultado ventajoso.

Sin embargo, han pasado prácticamente dos meses antes de que se diera a conocer el proyecto de acuerdo para el ALCA. Por otra parte, el texto publicado en la portada electrónica oficial tiene la mayor parte de sus formulaciones entre paréntesis, lo que indica la falta de acuerdo.

No obstante, el proyecto hegemónico norteamericano sigue siendo promovido por los Estados Unidos como la panacea que traerá beneficios tangibles a la región. Uno de los acuerdos más conspicuos de la Cumbre fue la adopción de una titulada “cláusula democrática” para acceder al futuro ALCA. No hubo, sin embargo, una “cláusula sobre la pobreza”, que es el problema que afecta a un mayor número de latinoamericanos.

La deuda social incurrida por las políticas neoliberales ha venido acumulándose en la región, como reconocen todos los organismos internacionales. La respuesta no es el libre comercio y mucho menos un ALCA orientado hacia una ma-

por apertura de las economías latinoamericanas y caribeñas a las inversiones de gigantes transnacionales interesados solamente en incrementar su cuota de ganancia, aún al precio de mayor pobreza y mayores daños al medio ambiente, como ha sido el caso del ALCAN o NAFTA.

Lo que el sector transnacional de la burguesía norteamericana persigue con el ALCA es acoplar y fijar en un todo único las economías del hemisferio, lo cual facilitará incorporar a las burguesías transnacionales de todos los países latinoamericanos y caribeños a su proyecto hegemónico. Para este sector dominante, los beneficios concretos que se derivarían del ALCA para ellos y sus eventuales aliados en la región han sido enumerados recientemente en los siguientes términos: “El proceso del ALCA es una empresa compleja que indudablemente implica costos. Sin embargo, el ALCA también podría establecer un importante nuevo marco de oportunidades para la integración regional, la cooperación hemisférica y el crecimiento. Entre otras cosas, podría ofrecer posibilidades para alcanzar (1) un acceso más seguro a los mercados del hemisferio; (2) un estimulante incentivo para la transformación productiva y la preparación con vista a la globalización; (3) un potencial atractivo para nuevas IED; (4) una racionalización para las estrategias de integración regional existentes; (5) sinergias que contribuyan a un sistema multilateral más fuerte; (6) externalidades que ayuden a fijar la política de reformas”⁵³.

En realidad, como han recordado Víctor Bulmer-Thomas y Sheila Paige: “Desde la perspectiva norteamericana, el ALCA puede ser visto también como una versión del la Doctrina Monroe adaptada al siglo XXI. Es un sofisticado y mutuamente beneficioso instrumento estadounidense para restringir la influencia europea e incluso asiática. La conclusión exitosa de las negociaciones para el ALCA sin duda reforzaría aún más los lazos económicos, y probablemente también los políticos, entre los países de América Latina y los EE.UU., y reduciría aún más los vínculos comerciales con la Unión Europea”⁵⁴.

Estos especialistas británicos también han llegado a la conclusión de que detrás del ALCA hay objetivos no económicos, pues la asimetría existente entre la economía norteamericana y las de los demás países de la región “le da a EE.UU. una posición negociadora fuerte en torno a un considerable número de cuestiones con aquellos países más interesados en obtener acceso al mercado (estadounidense)”⁵⁵.

La estrategia del ALCA ha traído varias consecuencias, que una vez más se han hecho sentir sobre todo en Centroamérica y los países insulares del Caribe. En los países del istmo, el proceso de integración regional ha sufrido un estancamiento desde 1998, que algunos especialistas atribuyen a la perspectiva de ingresar en el ALCA: “Los modelos de integración del esquema centroamericano y del NAFTA están basados en fundamentos teóricos diferentes. El modelo neoliberal que comenta el NAFTA o el ALCA no reconoce los beneficios que puede generar una unión aduanera, considera los tratamientos preferenciales entre socios regionales como obstáculos al libre comercio y es reacio tanto a la creación de marcos institucionales de carácter regional como al establecimiento de políticas co-

munes. Promueve la apertura global de la economía por encima de planteamientos que introduzcan gradualidad y selectividad en el proceso”⁵⁶.

Para los pequeños países del Caribe, la política económica exterior norteamericana ha sido particularmente dañina, como ha señalado Cedric Grant, ex Embajador de Guyana en Estados Unidos: “En el fondo del carácter problemático de las relaciones económicas norteamericano-caribeñas está un enfoque discordante de la economía global. Como regla, los EE.UU. sostienen el punto de vista neoliberal de que todos los países deben competir en el mercado internacional en igualdad de condiciones. Por su parte, las naciones caribeñas, aún cuando están ávidas de integrarse en el mercado global, señalan que su pequeño tamaño, sus más bajos niveles de desarrollo, y su estructura exportadora primitiva socavan su capacidad de participar eficazmente en la liberalización del comercio sin preferencias especiales global, o por lo menos su eliminación gradual”⁵⁷.

Estas concepciones han estado en el origen de varios conflictos surgidos entre Washington y los países miembros del CARICOM, el más prominente de los cuales ha sido el del banano, pero que también han incluido problemas tales como las consecuencias nocivas de la decertificación de Jamaica, la presión norteamericana para la eliminación de los paraísos fiscales caribeños, la reducción de las cuotas azucareras en el mercado estadounidense, la demora del Congreso en adoptar una legislación que compensara a los países caribeños por las consecuencias negativas que para ellos tuvo la firma del NAFTA. Ello llevó a una notoria Cumbre celebrada en Bridgetown Barbados entre los Primeros Ministros de la región y el Presidente Clinton en 1997 que no condujo a ningún entendimiento sustancial.

Para estos países el proceso de negociación del ALCA ha sido particularmente frustrante.

Promoción de la democracia

Como ya se ha apuntado más arriba, después de un largo proceso de gestación, a fines de la década de 1970 el sector transnacional de la clase dominante norteamericana adoptó un cambio sustancial en su forma de asegurarse en control político en el Tercer Mundo. Durante los primeros años de la Guerra Fría se habían preferido regímenes autoritarios. Sin embargo, con los cambios producidos en la arena internacional, estos regímenes se hicieron más difíciles de sostener, tanto por la resistencia popular que provocaban en sus propios países como por los obstáculos que enfrentaba justificar su apoyo económico y militar ante la opinión pública doméstica. En un contexto de creciente auge de los movimientos progresistas y democráticos, la opción que se presentaba a los formuladores de política estaba entre dictaduras militares y gobiernos democrático-populares de izquierda, como los que triunfaron en el Caribe en Cuba, Panamá, Nicaragua y Granada.

La idea clave de esta nueva política no era totalmente original, ya se había ensayado algo parecido con la Alianza para el Progreso promovida por la administración de John F. Kennedy. Lo novedoso de esta propuesta era que la dirección principal se encaminó hacia la transformación de la sociedad civil y su conversión al credo central del emergente pensamiento único: libre mercado y democracia liberal. Esta sección se ampliaría con los casos de Nicaragua, Haití y México.

La agenda de seguridad

Aunque los temas económicos (libre comercio e inversiones) y políticos (promoción de la democracia) son los prioritarios dentro de la agenda de política exterior hacia América Latina y Caribe, no dejan de tener importancia los relacionados con la seguridad regional. En primer lugar, como ya se señaló más arriba, uno de los legados más importantes de la administración Reagan fue la militarización de la política hacia la subregión. Esta militarización quedó demostrada con uno de los primeros actos de la administración de George Bush (padre), quien no vaciló en invadir Panamá a fin de imponerle por la fuerza a ese país la solución preferida al conflicto con el General Manuel Noriega. Escudado en la atractiva coartada de la “guerra contra el narcotráfico”, la administración violó acuerdos internacionales e hizo una demostración de fuerza que después repetiría en la Guerra del Golfo en 1991.

En segundo lugar, como ya se ha argumentado, existe dentro de Estados Unidos un sector de la burguesía partidario de la imposición unilateral del poderío norteamericano. Para este sector resulta de vital importancia mantener un establecimiento militar poderoso y ejercerlo en las condiciones más propicias. Panamá e Irak, durante la administración Bush, y Kosovo, durante la administración Clinton, han sido ejemplos de la utilización exitosa de ese instrumento de dominación imperial.

Finalmente, dentro de la propia burguesía, transnacional o no, hay un sector importante que está vinculado al “complejo militar-industrial”, cuya influencia dentro de los círculos de poder fue reconocida por el propio Presidente Eisenhower en 1961. Ese sector está interesado en que la agenda de seguridad nacional no desaparezca del grupo reducido de prioridades en la política exterior, pues sus beneficios dependen de ello. William Pfaff, por ejemplo, ha destacado que la nueva administración, que ha repudiado un conjunto de acuerdos militares, ha programado un incremento del 7% en el presupuesto de Pentágono, pero que éste y sus partidarios en el Congreso abogan por el doble de ese aumento⁵⁸.

La política de seguridad nacional en América Latina y el Caribe que han seguido las tres administraciones se puede analizar en dos niveles: a escala discursiva y en el ámbito práctico. A escala discursiva, la tendencia ha sido a aplicar el paradigma liberal, que postula la imposibilidad de guerras o conflictos entre países democráticos. Según este análisis, que toma sus raíces desde Kant, la mejor

forma de garantizar la seguridad es mediante el establecimiento de una “comunidad de democracias liberales” en el Hemisferio, lo que promoverá la paz y significará el control civil sobre las fuerzas armadas.

A escala práctica, por supuesto, el problema no es tan simple. Como ha señalado David Mares, “el retorno de la democracia a la región no ha llevado a relaciones pacíficas entre democracias”, lo que queda demostrado por los diecinueve conflictos o disputas militarizadas que tuvieron lugar entre países democráticos entre 1991 y 1998⁵⁹.

Por otra parte, la agenda de problemas que afectan la seguridad en las relaciones interamericanas se ha ampliado decisivamente en los últimos años, abarcando temas tales como el narcotráfico, las migraciones, las afectaciones al medio ambiente, el crimen organizado, el terrorismo y otros fenómenos más. Esta agenda se complica porque hay una clara asimetría entre las percepciones norteamericana y del resto de la región acerca de los peligros y amenazas que se ciernen sobre la misma⁶⁰. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los estados de la Cuenca del Gran Caribe tienen problemas de seguridad muy peculiares debido a su vulnerabilidad ante todo tipo de peligros, algunos provenientes, incluso, de pequeñas bandas criminales o terroristas, como lo ha señalado Anthony Maingot⁶¹.

En contraste, los Estados Unidos han mantenido una fuerte presencia militar en la subregión del Gran Caribe y han utilizado la misma para resolver unilateralmente lo que han percibido como amenazas a su seguridad nacional. En este sentido, sus acciones no se diferencian mucho de las adoptadas durante la Guerra Fría. Como recordara en cierta ocasión Helio Jaguaribe, la amenaza más real a la seguridad de los países latinoamericanos y caribeños en la actualidad proviene de la posibilidad de una intervención militar directa de los Estados Unidos dentro de sus territorios⁶².

La década objeto de análisis comenzó prácticamente con la invasión de Panamá por parte de las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Terminó con dos muestras de la vocación norteamericana de continuar utilizando el unilateralismo militar en la subregión, incluso a un alto costo: la persistencia en seguir usando la Isla de Vieques en Puerto Rico para la conducción de ejercicios navales, a pesar de la creciente oposición de sus habitantes; y la consecución del Plan Colombia, a pesar de las críticas domésticas e internacionales al mismo.

Como ha señalado Jorge Domínguez, la vocación unilateralista de la política norteamericana es muy evidente en el tema del narcotráfico. Desde 1986 las leyes norteamericanas han exigido que el Presidente certifique o decertifique a los países de acuerdo al grado de cooperación que los caracterice en cuanto a aspectos de la lucha contra el contrabando de estupefacientes que han sido especificados unilateralmente por los Estados Unidos.

El hecho de que en estos años no existieran temas mayores de seguridad, desde el punto de vista norteamericano –excepción hecha del referido al narcotráfico y, en menor medida, el migratorio– ha significado que la estrategia militar norteamericana en la Cuenca del Gran Caribe no haya sido puesta a prueba y que su diseño general haya sido efectivo, con su énfasis en una plataforma de responsabilidades flexibles y expandibles que tuviera como objetivos básicos compromisos en períodos de paz, prevención y disuasión de conflictos, y disposición para enfrentar y ganar cualquier guerra en la región. Como era lógico suponer⁶³.

Esta estrategia ha significado por un lado un mayor control sobre las fuerzas armadas de la región, lo que no ha impedido el surgimiento de conflictos de otros estados entre sí. Por otra parte, le ha dado una gran importancia al Comando Sur y a su papel como garante de la seguridad nacional norteamericana en la Cuenca. A pesar de tener que retirarse del Canal de Panamá, el Plan Colombia le ha dado nueva vida a esa presencia militar.

La historia del creciente comprometimiento bélico y de la asignación de 1.300 millones de dólares por parte del Congreso para este programa, junto al error de no enfrentar resueltamente el problema de la demanda de drogas al interior de los Estados Unidos, parece reproducir el período previo a la Guerra de Vietnam. En este tema ha prevalecido el método unilateral favorecido por el sector conservador de la burguesía norteamericana y el complejo militar-industrial.

El problema migratorio

El tema migratorio irrumpió con singular fuerza dentro de la política hacia la Cuenca del Gran Caribe en el período objeto de estudio. Para que se tenga una idea, el volumen de inmigrantes legales, que se había mantenido a un promedio de unos 500-600 mil anuales durante la década de 1980, saltó a 1.090.094 en 1989 y no ha bajado de 700 mil desde entonces. Se calcula, sobre la base de las cifras del censo, que entre 1989 y 1996 entraron en los Estados Unidos 13.484.275 inmigrantes legales⁶⁴, de los cuales 7.791.360 procedían de México, el Caribe insular y Centroamérica⁶⁵. Ello significa que al menos el 57,78% de la inmigración legal en los Estados Unidos procede de la Cuenca⁶⁶. Estas cifras no comprenden el volumen de la entrada en Estados Unidos de “extranjeros indocumentados” o emigrantes ilegales. Los cálculos más conservadores ponen la cifra en unos 2 o 2,5 millones de personas, mientras que los más amplios se inclinan por 6 millones, fundamentalmente mexicanos. Por esta razón, cuando se habla del problema migratorio norteamericano, se está hablando ante todo de la inmigración caribeña.

La política migratoria heredada por la administración Bush en 1989 había sido establecida por la administración Reagan en 1986 mediante la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, o IRCA según sus cifras en inglés. Este acto legislativo tenía como objetivo fundamental “tomar el control de nuestras fronte-

ras”, según frase del entonces Presidente⁶⁷. Aunque esta ley se refería sobre todo a los inmigrantes mexicanos, estuvo también influida por el creciente flujo de emigrantes centroamericanos que huían de las guerras en la subregión. Esta política tenía tres componentes: sanciones económicas a los empleadores; amnistía permanente para trabajadores indocumentados que pudieran probar su residencia continua en los Estados Unidos antes del 1° de enero de 1982; y amnistía parcial para trabajadores indocumentados que hubieran trabajado en el sector agrícola por lo menos durante noventa días consecutivos en tres años consecutivos antes de mayo de 1986 o entre mayo de 1985 y mayo de 1986.

El IRCA fue el resultado de un compromiso político entre las distintas fuerzas que se interesaban en el tema migratorio: los partidarios de limitar la inmigración ilegal (dirigentes sindicales, funcionarios encargados del control fronterizo, grupos racistas) y los defensores de los inmigrantes (empleadores, grupos latinos). El IRCA no comprendía temas de inmigración legal ni afectaba leyes sobre refugiados políticos ya en vigor. No obstante, la administración Bush enfrentó un serio problema cuando intentó limitar la llegada de haitianos que huían de la dictadura militar que había derrocado al Presidente Aristide en 1991, buscando la solución de remitirlos a un campo de concentración en la Bahía de Guantánamo en Cuba, donde los Estados Unidos mantienen una base naval.

Como ha señalado Smith, a pesar de los esfuerzos realizados por las administraciones de Bush (padre) y Clinton, “la migración desde México y el Caribe obedecía a dinámicas económicas y sociales bien consistentes, y era relativamente resistente a los esfuerzos de aplicación de la ley o a las presiones a corto plazo”⁶⁸.

No obstante, durante 1996 y 1997, el gobierno estadounidense, empeñado en limitar los flujos migratorios, introdujo cuatro cambios en las leyes y en la aplicación de las mismas⁶⁹.

El Presidente Clinton firmó en 1996 la Ley de Reforma de Inmigración y de Responsabilidad de Inmigración (IIRIRA) que limitó el uso del asilo como mecanismo migratorio por parte de extranjeros e incrementó las sanciones a los que extendían su estancia en los Estados Unidos más allá de lo autorizado. Quizás el aspecto más negativo de esta ley fue las amplias facultades otorgadas al Servicio de Inmigración y Naturalización para deportar a extranjeros, aún aquellos que hubieran desarrollado fuertes lazos sociales y familiares en los Estados Unidos.

En 1997 el Congreso no renovó la Sección 245(i) de la Ley de Inmigración y Naturalización que permitía a ciudadanos de otros países que hubieran solicitado una visa de inmigrante, pero hubieran entrado en los Estados Unidos por alguna vía o forma, esperar el otorgamiento de la visa dentro de los EE.UU., pagando sólo una multa de \$1.000 dólares cuando la obtuvieran. Debido a lo estipulado por la IIRIRA, estas personas corrían el riesgo de ser deportadas y sancionadas con largas exclusiones de los Estados Unidos aunque recibieran la visa posteriormente.

Washington comenzó a deportar números cada vez mayores de ciudadanos extranjeros que habían sido condenados por crímenes en los Estados Unidos una vez cumplida la condena.

La Ley de Reforma del Bienestar Social de 1996 contenía cláusulas que indicaban que se retirarían ciertas ayudas federales incluso a inmigrantes legales. Esto era un resultado directo del trabajo de lobby de grupos anti-inmigración.

Esta política migratoria enfrentó una tenaz resistencia de parte de varios sectores, particularmente los grupos de cabildeo hispanos y los gobiernos de los países afectados, fundamentalmente los centroamericanos y México. Debe tenerse en cuenta, como han señalado Fernández de Castro y Rosales, que las remesas de emigrantes hacia los Estados Unidos se han convertido en elementos importantísimos dentro de las economías de varios países de la región. El Salvador, por ejemplo, con un Producto Interno Bruto de \$ 9.500 millones de USD y un volumen de exportaciones de 998 millones de USD, recibe 1.100 millones en remesas⁷⁰.

La política hacia Cuba

Durante la década de 1980, los Estados Unidos habían insistido en que las diferencias que impedían un mejoramiento en las relaciones cubano-norteamericanas eran tres: el peligro que representaba para la seguridad norteamericana la alianza político-militar de Cuba con Moscú; la presencia de tropas cubanas en el continente africano; y el apoyo de la isla a los grupos insurgentes en América Central. Al final de los años ochenta, después de una década de intensos enfrentamientos, marcados por el intento de la administración Reagan de revertir el proceso revolucionario cubano, algunos acontecimientos resolvieron estas diferencias. Primero, se puso fin a las guerras centroamericanas y se inició un periodo de conciliación en esa región. En segundo lugar, se produjo la negociación exitosa y la firma de los acuerdos de paz de África Sudoccidental, que resultaron en el retorno a su patria de las tropas cubanas desplegadas en Angola en reciprocidad por el retiro de las fuerzas sudafricanas de Namibia y la independencia de ese país. En tercer lugar, la Guerra Fría empezó a ceder en Europa. Nuevas condiciones internacionales, y la desaparición de lo que habían sido las principales demandas norteamericanas con respecto a Cuba, crearon la expectativa de que el periodo de paulatino y gradual acercamiento comenzado a mediados de la década de 1970 y detenido en 1980 podría renovarse.

Estas expectativas fueron rápidamente canceladas por la administración Bush. El 28 de marzo, cables de prensa dieron a conocer la existencia de un memorando del flamante Secretario de Estado, James Baker, en el cual se cancelaba toda posibilidad de mejorar las relaciones con Cuba⁷¹. El Memorando Baker dejaba bien claro que bajo Bush los Estados Unidos no negociarían una normalización siquiera parcial de las relaciones, y que sólo se llevarían a cabo conversaciones con el gobierno de la Habana que fueran de interés especial para Estados Unidos,

que no ofrecieran ningún beneficio para Cuba o que legitimaran a sus autoridades⁷². Obviamente, en esas condiciones no era posible que hubiera normalización alguna. Como ha señalado Donna Rich Kaplowitz en su excelente estudio sobre el bloqueo contra Cuba, contrariamente a lo que esperaban la mayor parte de los especialistas, “la administración Bush repitió el antagonismo de Reagan contra Cuba en sus formas más extremas y se ocupó sistemáticamente de encontrar y cerrar cualquier brecha en el embargo”⁷³.

A esta salva inicial siguieron una serie de acciones hostiles.

Enero de 1990: naves del Servicio de Guardacostas norteamericanos intentaron abordar y dispararon contra un barco mercante arrendado por Cuba en aguas internacionales, alegando sospechas de que llevaba un cargamento de drogas, lo cual fue desmentido cuando la nave fue inspeccionada por autoridades mexicanas.

Febrero de 1990: cuestionado reiteradamente en ese sentido durante una visita al parlamento soviético en Moscú, el propio Baker se negó a descartar la posibilidad de una invasión de Cuba por las fuerzas armadas norteamericanas.

Marzo de 1990: en abierto desafío de regulaciones y leyes internacionales, la administración creó Televisión Martí, un equivalente de la emisora de radio ya establecida por Reagan.

Marzo de 1990: el Vicepresidente Dan Quayle comentó públicamente la posibilidad de establecer un grupo de resistencia clandestino similar a la “contra” nicaragüense.

Mayo de 1990: las fuerzas armadas norteamericanas llevaron a cabo maniobras militares en el Caribe que incluyeron la evacuación del personal de la Base Naval de Guantánamo y un simulacro de invasión en costas puertorriqueñas que parecían prácticas para un eventual invasión de Cuba.

Mayo de 1991: nuevas maniobras militares en el Caribe e incremento del personal militar en Guantánamo a causa de la afluencia de refugiados haitianos.

Mediados de 1991: altos oficiales del Pentágono sugirieron públicamente la posibilidad de llevar a cabo planes de “intervención humanitaria” en Cuba.

Diciembre de 1991: Cuba descubrió un comando de contrarrevolucionarios provenientes de Estados Unidos que intentaban infiltrarse en el país con numerosas armas y explosivos⁷⁴.

En marzo de 1990, los Estados Unidos establecieron oficial y públicamente cuál sería la nueva política hacia Cuba cuando el Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, Bernard Aronson, la definiera así en un discurso: “Si Cuba celebra elecciones totalmente libres y justas bajo supervisión internacional, respeta los derechos humanos y deja de subvertir su vecinos, nosotros podemos esperar que mejoren significativamente las relaciones entre nuestros dos países”⁷⁵. Lo que ello significó es que bajo Bush, y también bajo Clinton, se man-

tendría una política con las siguientes características básicas: la promoción de la democracia desplazaría a temas tradicionales como el anti-comunismo y la seguridad nacional como lógica preferida de la política estadounidense; se pondría mayor énfasis en fomentar el surgimiento de fuerzas opositoras dentro de Cuba que representasen una alternativa viable al régimen de Castro; no es negociable la exigencia de elecciones en Cuba llevadas a cabo sobre la base de lo establecido por Washington (que para muchos incluye una certificación norteamericana de que los resultados son válidos); no habrá moderación alguna verdaderamente significativa en el bloqueo económico, a pesar de posibles apariencias sugiriendo su levantamiento gradual ante medidas reformistas cubanas⁷⁶.

Esta línea de acción se concretó, entre otras cosas, en un reforzamiento de la ofensiva norteamericana en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra para lograr una condena de Cuba que tenía dos claros objetivos: estigmatizar y aislar diplomáticamente al país y servirle de coartada para la legitimación del bloqueo. En 1991 Estados Unidos logró esa resolución y el establecimiento de un Relator Especial para el caso de Cuba. Desde entonces, salvo en 1998, la Comisión ha adoptado una resolución anti-cubana, aunque como resultado de gigantescas presiones norteamericanas.

Antes de que terminara su mandato, el Presidente Bush firmó la Ley Torricelli o Ley para la Democracia Cubana de 1992 (CDAPor sus siglas en inglés). Diseñada para reforzar el bloqueo contra Cuba y, especialmente, para revertir su flexibilización de 1975, cuando la administración Ford decidió autorizar el comercio con Cuba de subsidiarias de compañías norteamericanas en terceros países, la Ley Torricelli no fue apoyada inicialmente por la Casa Blanca, ya que limitaba considerablemente las prerrogativas del Ejecutivo en política exterior al dejar en manos del Congreso un importante número de sanciones contra Cuba.

La Ley Torricelli fue firmada en octubre después que el candidato demócrata, William Clinton, la apoyara públicamente como resultado de un acuerdo alcanzado con Jorge Más Canosa, Presidente de la Fundación Nacional Cubano Americana, por motivos electoralistas.

Como era de esperar, la Ley Torricelli causó una sustancial reacción internacional en contra debido al carácter unilateral y extraterritorial de sus principales preceptos. Ese rechazo se materializó con la adopción de un proyecto de resolución cubano, condenatorio del bloqueo norteamericano contra Cuba en el período de sesiones ordinario de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York, en noviembre de 1992, por una sustancial mayoría de 59 votos a favor, 3 en contra y 71 abstenciones. Desde entonces el máximo órgano mundial viene reiterando su condena por mayorías cada vez más grandes, hasta llegar a 167 votos a favor, 3 en contra, y 4 abstenciones.

La adopción de la Ley Torricelli, provocada por las maniobras politiqueras de Clinton, fue un portento de lo que sería la política hacia Cuba de su gobierno. La

administración fluctuó entre acciones francamente de sujeción a las demandas de la ultra-derecha cubano-americana, como cuando bajo su presión retiró la propuesta de un negro cubano-americano, Mario Baeza, para el cargo de Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, hasta posiciones más alentadoras, como cuando ignoró las presiones de ese mismo sector y firmó el acuerdo migratorio de 1995.

Lo que caracterizó a la administración Clinton tanto en su primero como en su segundo mandato fue precisamente la respuesta improvisada ante crisis previsibles, muchas veces provocadas por sus propios actos. Bajo Clinton, por otra parte, la política norteamericana hacia Cuba pareció ser más una función de la política doméstica que de los reales intereses nacionales de ese país en la isla, la región y el mundo.

1994 fue un año crítico para las relaciones cubano-norteamericanas. La crisis de los balseros subrayó lo que muchos observadores ya estaban prediciendo: la espiral descendente de la economía cubana podría encender las tensiones sociales y producir resultados que podrían dañar a los Estados Unidos. Como resultado de la crisis, la administración Clinton tuvo que aceptar el argumento cubano de que algún tipo de acuerdo migratorio debía ser alcanzado para acabar con la emigración ilegal y normalizar relaciones en esta esfera. La firma del acuerdo en 1995 se interpretó debidamente como una derrota para los más duros opositores de una normalización, que no deseaban regularización alguna en el flujo de emigrantes pues estimaban que ello aliviaría la presión sobre el gobierno cubano.

Aunque los partidarios de las sanciones económicas unilaterales más duras habían ganado puntos importantes con la Ley Torricelli, no estaban del todo satisfechos y continuaron intentando obtener del Congreso y el Ejecutivo la aprobación de una legislación adicional.

Ese proceso vino a madurar para 1995, cuando se presentó un proyecto patrocinado por Jesse Helms y Dan Burton, dos importantes legisladores del Partido Republicano, que acababa de tomar control de ambas cámaras del Congreso en las elecciones de 1994. Fue en ese momento que un cambio importante empezó a aparecer en las actitudes norteamericanas hacia Cuba. Estimulados por el proceso de la reforma en la isla y su apertura a la inversión extranjera, importantes representantes del sector transnacional de la burguesía comenzaron a visitar La Habana para conocer de cerca la situación y explorar posibilidades de inversión.

Era un momento crítico para los duros partidarios de las sanciones. El flujo de Inversiones Extranjeras Directas, particularmente norteamericanas, tenía que ser detenido. Ése fue el origen de la Ley Helms-Burton. Sin embargo, el proyecto presentaba ciertos problemas para la administración Clinton, pues reducía aún más el espacio de maniobra de la Casa Blanca. Muchos críticos entendían incluso que algunos aspectos del proyecto podrían ser inconstitucionales.

¿Pudo evitarse la aprobación de la Ley Helms-Burton? Éste probablemente será un debate que endemoniará a los historiadores futuros. El hecho es que en otro episodio típico de las relaciones cubano-norteamericanas la administración Clinton no fue capaz de detener las acciones ilegales de la organización contrarrevolucionaria “Hermanos al Rescate”, que había estado violando reiteradamente el espacio aéreo cubano mediante vuelos que salían de aeropuertos en la Florida. Lo paradójico de este hecho es que la administración por un lado había dado garantías al gobierno cubano de que tomaría medidas para detener estos vuelos, después de que fue advertida por la Habana que su paciencia se había agotado y que se vería obligado a tomar las medidas que fueran necesarias para detener estas acciones que, además, ponían en peligro la aviación civil internacional en esa zona, de cuya seguridad eran responsables de acuerdo a los convenios internacionales vigentes. Por otro, sin embargo, no había alertado a los miembros de esa organización acerca del peligro que corrían.

Fue en esas circunstancias que se produjo el lamentable incidente del 24 de febrero de 1996, en el cual la Fuerza Aérea Revolucionaria derribó a dos de los aviones involucrados en estas violaciones con la consecuente muerte de sus cuatro tripulantes, todos cubano-americanos pero tres ciudadanos norteamericanos naturalizados. Fue un trágico y confuso episodio y también turbará a futuros investigadores. Esta calamidad hizo prácticamente inevitable la aprobación de la Ley Helms-Burton por el Congreso, y la administración no tuvo la entereza de vetarla por temor a las repercusiones políticas que podría tener.

La Ley Helms-Burton es comparable con la Enmendadura Platt y la Doctrina Monroe. Fue diseñada para obstaculizar las inversiones extranjeras en Cuba, y con ello impedir la recuperación económica de la isla. También tenía que ver con ahuyentar a los inversionistas norteamericanos del mercado cubano. Mientras los Títulos III y IV contemplan estos objetivos, los Títulos I y II son un insulto a los ciudadanos cubanos y hacen imposible que cualquier normalización de relaciones tenga lugar sin la revocación de la ley. Al mismo tiempo, la Ley Helms-Burton demostró que los Estados Unidos estaban dispuestos a ignorar los intereses legítimos de sus aliados más cercanos en su relación con Cuba.

Después de la adopción de la Ley Helms-Burton, el hecho más significativo en la política de los Estados Unidos hacia Cuba durante la administración Clinton lo constituyó el caso de Elián González, el niño sobreviviente de un caso de tráfico ilegal de personas que le tomó al gobierno de Estados Unidos nueve meses devolver a su padre. Este caso representó un microcosmos de todo lo que resulta contraproducente en la anormal relación entre Cuba y los Estados Unidos. La causa de este hecho es la Ley de Ajuste Cubano de 1967, una legislación que convierte a los emigrantes cubanos en desterrados políticos privilegiados, se contraponen a la política migratoria existente, y contradice abiertamente el acuerdo migratorio bilateral de 1995. La actitud original de las autoridades norteamericanas de Inmigración fue incomprensible para una mayoría aplastante de los cuba-

nos en la isla; parecía que una vez más el gobierno norteamericano ponía los intereses ilegítimos de un reducido de cubanos residentes en los Estados Unidos por encima de los reales derechos naturales de un padre residente en Cuba.

No es necesario entrar aquí en los detalles de la saga de Elián y su final feliz. Pero conviene señalar algunas conclusiones provisionales. Primero, aunque el gobierno norteamericano se podría haber beneficiado de un caso donde por primera vez respetó y afianzó el derecho de un fidelista cubano que vive en la isla, aplazó tanto el asunto y le hizo tantas concesiones a la extrema derecha cubano-americana que al final dejó a la mayoría de los cubanos en Cuba con un sabor amargo en sus bocas.

La derecha conservadora cubano-americana cometió varios errores y desafió arrogantemente a las autoridades federales, demostrando una intolerancia muy similar a la que acusan al gobierno cubano de ejercer. Al mismo tiempo, mostraron su falta de respeto por la ley y el orden en un país que los ha tratado como inmigrantes privilegiados. Las imputaciones de traición contra el Presidente Clinton y la Fiscal General Reno, muy parecidas a las lanzadas contra el Presidente Kennedy después de la derrota de Playa Girón, deben servir de lección para la élite política estadounidense sobre los peligros de una política que ha estimulado en la comunidad cubano-americana la idea de que Washington está en deuda con ellos y debe hacer todo lo posible por devolverles el país que perdieron o, en su defecto, otorgarles el privilegio de decidir todos los problemas de la política con respecto a Cuba.

Apesar de los errores cometidos por la derecha cubano-americana y el rechazo general de sus actitudes y tácticas por parte de la opinión pública estadounidense, los acontecimientos después de Elián no han tomado un curso positivo definido respecto a la política hacia Cuba. El debate sobre la venta limitada de alimentos y medicinas a Cuba y la resultante Enmienda Nethercutt, junto con la codificación de las regulaciones de viaje existentes, incluidas ambas en la Ley de Apropiaciones Agrícolas, convirtió los objetivos bienintencionados de las fuerzas anti-embargo en una victoria parcial para los grupos de cabildeo favorables a la derecha cubano-americana y sus aliados en Congreso. La historia dirá si ésa fue una victoria pírrica o no.

La administración Clinton, en una sorprendente muestra de inmovilismo político, no fue capaz de aceptar la formación de una Comisión Bipartita para estudiar la política hacia la isla, propuesta que le fue presentada por un conjunto de prestigiosas figuras políticas republicanas y demócratas en 1999. Esta iniciativa fue el resultado de un creciente debate en torno a Cuba en el cual se han dado interesantes manifestaciones, como el hecho de que conocidos teóricos conservadores, partidarios antes de una línea dura contra el gobierno cubano, como Roger Fontaine, se pronuncian por un levantamiento incondicional del bloqueo. Hasta el venerable *Council on Foreign Relations*, después de reconocer que nunca han existido relaciones normales entre Cuba y Estados Unidos, ha propuesto también

reformas, aún cuando son marginales. Un significativo acontecimiento es la formación de un grupo de cabildeo dedicado expresamente a la búsqueda de un levantamiento del bloqueo, la *Cuba Policy Foundation*.

La administración de George W. Bush ha tenido poco tiempo para demostrar cuál va a ser su política hacia Cuba. No obstante, en medio de una retórica de mucha dureza, el Presidente hizo exactamente lo que su predecesor demócrata había hecho: suspender la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton. Esta actitud, unida a su reciente reiteración de que cumplirá los acuerdos migratorios de 1995, augura pocos cambios provenientes del Ejecutivo, pero ello no impide que desde el Congreso puedan producirse cambios, como sucedió recientemente en la Cámara de Representantes, donde se aprobó una enmienda que prohíbe al Departamento del Tesoro utilizar fondos para aplicar las regulaciones relacionadas con los viajes a Cuba.

Balance y perspectivas

A diferencia del período inmediato precedente, la Cuenca del Gran Caribe no constituyó una prioridad para la política exterior norteamericana. El fin de la Guerra Fría, la desaparición de las amenazas percibidas por el auge de los movimientos populares en la región, y la relativa mayor jerarquización de los temas económicos, fueron las causas de esta pérdida de preeminencia. Ello no significó, sin embargo, que disminuyera el interés de amplios sectores de la clase dominante, transnacional o no, en mantener y fortalecer su hegemonía en la subregión. No cambió en lo más mínimo la percepción de que en la Cuenca del Gran Caribe, como en ninguna otra región del mundo, tendrían que protegerse los intereses norteamericanos por cualquier medio que fuera necesario.

Sólo un país de la región recabó la atención sostenida de Washington: México. En México se dan varias condiciones importantes que le otorgan alta prioridad. En primer lugar, Canadá y México son los vecinos inmediatos de los Estados Unidos. En segundo lugar, el mexicano constituye el mercado más importante no ya del Caribe sino de todo el hemisferio. En México se dan las condiciones óptimas que busca el gran capital en tiempos de globalización: un mercado de consumo importante, una mano de obra barata, y una clase dominante que se ha incorporado fácilmente al proyecto globalizador norteamericano con su énfasis en fórmulas políticas y económicas neoliberales. Además, México tiene importantes reservas de dos productos que no han perdido importancia a pesar de las transformaciones globales: el petróleo y el gas. Por otra parte, pueden provenir del territorio mexicano dos de las amenazas más inmediatas en la percepción de los sectores dominantes norteamericanos: el narcotráfico y la emigración descontrolada.

México seguirá siendo de alta prioridad para los Estados Unidos. Sin embargo, es necesario señalar una nota de cautela en cuanto a las perspectivas de las re-

laciones norteamericano-mexicanas. Si bien el sector transnacional de la burguesía mexicana logró ciertas concesiones de Washington en sus negociaciones para la firma del NAFTA o TLCAN, mucho más importantes que aquellas a las que puede aspirar cualquier otro país de la subregión, a causa de su importancia estratégica para los Estados Unidos, esas concesiones están bien lejos de ser lo que se necesita para mantener la estabilidad del modelo hegemónico por ese sector.

De ahí que la burguesía mexicana seguirá exigiendo nuevas concesiones, como ha sucedido con el Presidente Vicente Fox y sus reclamos en materia migratoria.

México, con su amplia población indígena y sus gigantescos sectores de pobreza, es uno de los países de la región donde se manifiestan con más crudeza las viejas desigualdades heredadas del pasado, que no pueden ser resueltas por el modelo neoliberal impuesto. Por otra parte, no puede olvidarse la tradición nacionalista mexicana. Aello habría que añadir que en los últimos diez a quince años se ha notado un incremento en la voluntad de jugar un papel político más importante y en la capacidad de cabildeo de los sectores hispanos, mayoritariamente de origen mexicano, en los Estados Unidos. El creciente papel de la cultura hispana, que entra en contradicción con las percepciones del sector más conservador de la clase dominante norteamericana, hará más difícil el manejo de esta relación en la que están imbricadas numerosas fuerzas políticas y sectores sociales en los Estados Unidos y México.

Fuera de México, el interés norteamericano en la Cuenca del Gran Caribe se caracterizó por períodos de luz y de sombra, pero siempre con consecuencias negativas. La mayor prioridad política en la región la constituyó incorporarla a las negociaciones sobre la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. Ello ha puesto a muchos de los países de la región ante una encrucijada bien difícil de resolver. Por un lado, el ALCA estimula la aspiración de superar las barreras que los Estados Unidos han puesto tradicionalmente a la exportación de sus productos básicos. Por supuesto, tal perspectiva puede resultar una utopía. La historia demuestra que no hay sistema de gobierno en la tierra que haya protegido mejor los intereses de sus clases dominantes que el norteamericano. Los vericuetos de la relación Ejecutivo-Congreso, embrollados aún más de un tiempo a esta parte, hacen sumamente difícil y compleja una negociación comercial con los Estados Unidos. Vale el ejemplo del tiempo que tomó a Washington solucionar la demanda caribeña de que se resolvieran las afectaciones que el TLCAN o NAFTA causó a las pocas concesiones hechas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Tuvieron que pasar prácticamente seis años antes de que ello se materializara.

Habría que añadir dos factores más. En primer lugar el hecho evidente de que en el sector transnacional de la clase dominante norteamericana prevalece una concepción neoliberal del comercio y de las relaciones internacionales, como lo demostró la posición adoptada alrededor del tema del banano. En segundo lugar, que Washington, a diferencia de la Unión Europea, por ejemplo, prefiere y logra imponer la lógica de la negociación individual y no por bloques.

En la búsqueda de mecanismos que contrapesen estas tendencias de la política exterior económica norteamericana, los países de la región tienen pocas opciones. Una de ellas sería la de agruparse e integrarse para ganar espacios de maniobra y fortalecer sus posiciones negociadoras. Lamentablemente, se ha avanzado poco, como lo demuestran los resultados ambiguos y aún insuficientes de los distintos esquemas de concertación, cooperación e integración –Grupo de los Tres, CARICOM, Asociación de Estados del Caribe, SICA, etc.

Otra posibilidad sería la de buscar socios alternativos con peso suficiente para enfrentar la pujanza económica norteamericana. Las perspectivas en este terreno no son alentadoras. El principal candidato para ejercer cierto contrapeso, la Unión Europea, pasa por una crisis de identidad significativa acompañada por dificultades objetivas que le impiden avanzar en una relación más estrecha con el Gran Caribe, a pesar de la incorporación de algunos países al grupo ACP y la Convención de Cotonú. Debe tenerse en cuenta, además, que la perspectiva de una ampliación de la Unión Europea hacia el Este, con el ingreso de estados que no tienen mucho interés en la subregión, en el mejor de los casos, o que servirán objetivamente intereses norteamericanos dentro de la UE, no augura nada bueno para América Latina y el Caribe en su conjunto.

Otros candidatos no parecen existir en el horizonte caribeño. Canadá, que tiene intereses en la subregión, no tiene la capacidad de enfrentarse a los Estados Unidos salvo en aspectos que le son vitales, y parece más interesado en promover el proyecto del ALCA. Japón, China, Rusia y otros países pudieran eventualmente interesarse en ese desafío, pero no en el corto plazo por distintas razones.

La concepción neoliberal prevaleciente en la política económica exterior norteamericana general, y respecto al Gran Caribe en particular, pone mucho más énfasis en el tema de las inversiones y de la protección de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales. Esto puede tener algún beneficio para la subregión, necesitada de recursos financieros y acceso a tecnologías de punta, pero no puede obviarse el costo social que ello implica ni las afectaciones que puede traer una dependencia excesiva de los volátiles movimientos de capital. En el capitalismo de casino que hoy prevalece, muchas economías se han visto empobrecidas de la noche a la mañana a causa de decisiones con las cuales sus gobiernos o actores políticos no han tenido nada que ver. A fin de alcanzar los beneficios apuntados sin pagar los costos previsibles, los países de la subregión tendrán que mantener una posición muy robusta.

De prevalecer las actuales tendencias en la política económica norteamericana hacia la subregión, se estará en presencia de cada vez mayores contradicciones y dificultades.

Para los Estados Unidos, el hecho de que el Gran Caribe no sea ya la prioridad que fue en la década de 1980 no ha significado que dos rasgos importantes de aquel período, el unilateralismo y la militarización, hayan desaparecido. Por el

contrario, Washington fue capaz de desencadenar sus recursos bélicos de manera desembozada, arrogante y destructiva en Panamá en 1989. El Presidente Bush actuó en ese caso con total desprecio por el derecho internacional y por el sufrimiento que causaría al pueblo panameño ese tipo de acciones.

Es de esperar que ese tipo de acciones vuelvan a repetirse cuando así lo crea conveniente la burguesía norteamericana.

Aunque los Estados Unidos aceptaron retirar sus fuerzas armadas de la zona del Canal de Panamá, han dejado una fuerte presencia militar en la subregión. La tozudez con que las administraciones de Clinton y Bush han apoyado los planes del Pentágono en la Cuenca se ha puesto de manifiesto en el caso de Vieques. Ignorando la resistencia del pueblo de esa isla y de Puerto Rico en general y las críticas de la opinión pública norteamericana y mundial, Washington ha insistido en llevar a cabo prácticas militares. Ello indica hasta qué punto se considera que el poderío militar es imprescindible para mantener el dominio sobre el Caribe.

Quizás el mayor peligro de una acción militar unilateral norteamericana esté en Colombia y en el tema del narcotráfico. La administración de Clinton ha abrazado la solución unilateral represivo-militar del narcotráfico y de sus bases colombianas con sustancial entusiasmo. Es de esperar que asimismo lo haga la administración de George W. Bush. La perspectiva en este terreno es la de que las fuerzas armadas norteamericanas se involucren cada vez más en el conflicto colombiano y sigan utilizándolo para fortalecer a los grupos armados que le son afines en ese país, en detrimento de los derechos humanos y de la propia supervivencia de la democracia poliárquica.

El sector transnacional de la burguesía norteamericana ha abrazado el proyecto de promoción y protección de la democracia poliárquica como el mecanismo preferido para reforzar su hegemonía en la subregión. Así lo ha hecho en Nicaragua, México, Haití y en toda Centroamérica. Sin embargo, esta política tiene serias contradicciones en sí misma. El tipo de democracia procesal elitista que favorece este curso de acción, combinada con el fomento de políticas económicas neoliberales, en sociedades que se caracterizan por sus grandes áreas de pobreza y sus agudas desigualdades, conduce inevitablemente al incremento de éstas últimas, como lo ha demostrado la historia reciente de América Latina y el Caribe. La respuesta inevitable es un auge del movimiento popular, como ha sucedido en varios países. Excepción hecha del surgimiento de un proceso revolucionario, un auge de las protestas de amplias capas populares, cansadas ya de las promesas incumplidas de políticos poliárquicos, puede conducir ya sea a un retorno de las dictaduras militares o al surgimiento de gobiernos populistas como los de Hugo Chávez en Venezuela o Jean Bertrand Aristide en Haití (también Vicente Fox, guardando las distancias, pudiera ser incluido en esta ola “populista”).

La aparición de este tipo de regímenes vendrá inevitablemente acompañada de fuertes dosis de nacionalismo que necesariamente se orientarán en un sentido

anti-norteamericano. Mucho depende lo que habrá de suceder de cómo los Estados Unidos reaccionen ante estos fenómenos. El caso de Venezuela puede ser decisivo, por la importancia que tiene este país de enormes recursos energéticos.

Las políticas que han seguido los Estados Unidos ante los temas del narcotráfico y la emigración han sido inherentemente contradictorias. No es previsible que esas políticas cambien sustancialmente, y sí que esos temas se agudicen. Es en ambas áreas, pero sobre todo en lo que al narcotráfico respecta, que una intervención militar directa de las fuerzas armadas norteamericanas es más factible.

Durante los últimos doce años, los gobiernos norteamericanos de turno han perdido significativas oportunidades para iniciar un proceso de normalización de las relaciones con Cuba. Por el contrario, han adoptado posiciones que han tenido como resultado endurecer las sanciones económicas, hacer más complejo y difícil cualquier eventual proceso de normalización y aislarse de las políticas seguidas por los principales aliados. Últimamente estas posiciones son cada vez más cuestionadas al interior de la sociedad norteamericana, tanto por sectores de la sociedad civil como de los grupos dominantes.

La mayor parte de los expertos califican de obsesiva la actitud de la élite dirigente norteamericana con respecto a Cuba, su Revolución y su máximo dirigente. En realidad, de lo que se ha tratado es de una especie de "síndrome". Para los sectores dirigentes de los Estados Unidos resulta inexplicable que la Revolución Cubana haya podido sobrevivir y que después de cuarenta y dos años Fidel Castro siga en el poder sin llegar a un acuerdo con los Estados Unidos. No conciben una Cuba independiente, como no la concibieron en el siglo XIX.

Esto, más que cualquier consideración de índole doméstica, explica la inflexibilidad de una política fracasada. Bien es sabido que cuando el grupo dominante considera necesario un cambio de política lo ejecuta a contrapelo de cualquier interés especial.

Aunque hay cada vez más excepciones, los grupos dirigentes parecen haber asumido, como principal criterio político, la idea de que "*No Castro, no problem*", consigna querida de la derecha cubano-americana. Resultó sintomático que tanto la Secretaria de Estado saliente de la administración Clinton, Madeleine Albright, como el Vicepresidente de la entrante, Dick Cheney, mencionaran en sus palabras de despedida y en sus primeras declaraciones a la prensa, respectivamente, la muerte del presidente cubano como una posibilidad para la política de los Estados Unidos. Esta es una concepción que tiene tres peligros muy claros: primero, que ese esperado hecho tarde mucho más en producirse que lo anticipado; segundo, que no se produzca el pronosticado colapso post-Castro que muchos observadores auguran; y, tercero, que su obsesión con el líder cubano no les permita ver la realidad de la isla, de la cual Fidel es tanto una causa como una consecuencia.

A las alturas de 2001 Cuba ha logrado revertir el proceso de descenso de su economía y, por medio de la introducción de reformas que la han transformado

considerablemente, avanza por un camino poco recorrido en el resto de la subregión. En la medida en que más tiempo pase y las perspectivas económicas y sociales de la isla mejoren, Washington irá perdiendo cada vez mayores oportunidades de ejercer alguna influencia.

No obstante, pudieran generarse algunas presiones a nivel del Congreso norteamericano que produzcan los cambios de política que la mayor parte de los expertos proponen. Ello puede ser favorecido por el evidente hecho de que los grupos de ultra-derecha cubano-americanos, en particular la Fundación Nacional Cubano-Americana, han perdido influencia y prestigio, como lo demostró el caso Elián González. El incidente creado en Miami por el traslado a última hora a Los Angeles de la ceremonia de premiación por los Grammy Latinos, después de los esfuerzos hechos por la propia FNCA para que se hicieran en esa ciudad, lo que motivó un cisma dentro de la propia organización, son una muestra de esa pérdida de influencia. Sin embargo, el levantamiento del bloqueo y la normalización de las relaciones cubano-norteamericanos no será súbito sino de manera gradual y errática, con posibles avances seguidos de retrocesos. Contrariamente a lo que muchos analistas pudieran opinar, ello no pondría en peligro el proyecto cubano, aunque sí lo obligaría a hacer adaptaciones.

Bibliografía

- Alzugaray, Carlos (1989) "Problems of National Security in the Cuban-U.S. Historic Breach" en Domínguez, Jorge y Hernández, Rafael *U.S.-Cuban Relations in the 1990s* (Boulder: Westview Press).
- Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y Centro de Estudios sobre América (CEA) (1992) *Sistemas políticos: poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *América latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1997* (BID: Washington).
- Blanco, Juan Antonio 1986 "Para una caracterización de la administración Reagan y su política exterior 'La administración Reagan: ¿tiempo de transición?'" en *Cuadernos de Nuestra América* (Habana) Vol. III N° 6.
- Borja, Arturo 1981 "La política exterior de la administración Reagan o el 'defas' de la óptica estratégica", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan... y los límites de la hegemonía norteamericana*, *Cuadernos Semestrales del CIDE* (Ciudad de México) Vol. I, N° 9.
- Boron, Atilio 1981 "La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan... y los límites de la hegemonía norteamericana*, *Cuadernos Semestrales del CIDE* (Ciudad de México) Vol. I, N° 9.
- Bosh, Juan (1970) *De Cristóbal Colón a Fidel Castro, El Caribe, frontera imperial* (Barcelona: Ediciones Alfaguara).
- Bouchanan, Paul G. (1998) "Chameleon, Tortoise, or Toad: The Changing U.S Security Role in Contemporary Latin America" en Domínguez, Jorge I. (compilador) *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean: Regional Issues in the Post-Cold War Era* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Bouchev, Francis; Fontaine, Roger; Jordan, C. Davis; Sumner, Gordon y Tabs, Lewis 1981 "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan... y los límites de la hegemonía norteamericana*, *Cuadernos Semestrales del CIDE* (Ciudad de México) Vol. I, N° 9.
- Brzezinski, Zbigniew (1993) *Out of control: Global Turmoil on the Eve of 21st Century* (New York: Charles Scribner's Sons).
- Bulmer-Thomas, Victor y Page, Sheila (1990) "Trade Relations in the Americas: MERCOSUR, the Free Trade Area of the Americas and the European Union" en *The United States and Latin America: The New Agenda* (Cambridge: Harvard University Press).

Castañeda, Jorge (1994) "Latin America and the End of the Cold War: an essay in frustration" en Lowenthal, Abraham F. Y Treverton, Gregory F. (compiladores) *Latin America in a New World, An Inter-American Dialogue Book* (Boulder: Westview Press).

Castro, Fidel (1996) "Discurso en la Primera Cumbre Iberoamericana" en Castro, Fidel *Por un mundo de paz, justicia y dignidad: discursos en conferencias cumbre 1991-1996* (Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado).

Cox, Robert W. 1993 "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method", en Gill, Stephen (compilador) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press).

De Castro, Rafael Fernández y Rosales, Carlos (2000) "Migrations Issues: raising the stakes in U.S. Latin American relations" en Domínguez, Jorge I. (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).

Del Pozo, Pedro Caldentey 2001 "Del ALCA a la reforma institucional: malos tiempos para la integración", en *Pensamiento Propio Nueva Época* (Mánagua) Vol. VI, N° 13.

Devlin, Robert; Estevadeordal, Antonio y Garay, Luis Jorge (2000) "Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTTA" en Domínguez (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).

Domínguez, Virginia R. y Domínguez, Jorge I. 1978 "The Caribbean: its implications for the United States", en *Headline Series* (Nueva York) N° 253.

Falcoff, Mark y Royal, Robert (1982) (compiladores) *The Continuing Crisis: U.S. Policy in Central America and the Caribbean* (Washington: Ethics and Public Center).

Fitz Gerald, E.V.K (1999) "Trade, Investment and NAFTA: The economics of neighborhood" en Bulmer-Thomas, Víctor y Tulchin, Joseph (compiladores) *The United States and Latin America: The New Agenda* (Cambridge: Harvard University Press).

Foner S., Philip 1973 (1823) "Mensaje al ministro de los Estados Unidos en España" en *Historia de Cuba y sus Relaciones con Estados Unidos* (Habana: Editorial de Ciencias Sociales).

Franklin, Jane (1997) *Cuba and the United States A Chronological History* (Melbourne: Ocean Press).

Franko-Jones, Patrice 1993 (1958) "Conflict and Cooperation in US-Latin American Security Relations", en Cronin, Patrick N. *From Globalism to Regionalism: New Perspectives on US Foreign and Defense Policies* (Washington: National Defense University Press).

- Grant, Cedric 2000 "U.S. Caribbean Relations", en *Foreign Policy in Focus* (Washington) Vol. V, N° 19.
- Greene, Duncan (1996) *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America* (Londres: Cassell).
- Gunn, Gillian (1993) *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy A Twentieth Century Fund Paper* (New York: The Twentieth Century Fund Press).
- Habel, Janette 2000 "Vers le plus grand espace économique du monde: Intégration à marche forcée pour les Amériques", en *Le Monde Diplomatique* (Paris).
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2000) *Empire* (Cambridge: Harvard University Press).
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David y Perraton, Jonathan (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Cambridge: Polity Press).
- Jaguaribe, Helio (1998) "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial" en Aravena, Francisco Rojas (compilador) *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres* (Santiago de Chile: FLACSO-Chile).
- Jordan, Amos A.; Taylor Jr., William y Korb, Lawrence J (1989) *American National Security: Policy and Processes* Tercera Edición (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Kaplowitz, Donna Rich (1998) *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions Against Cuba* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- LeoGrande, William M. (1998) *Our Own Backyard: The United States in Central America 1977-1992* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press).
- Lewis, Davis (1994) "Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades", en Serbín, Andrés y Tulchin, Joseph (compiladores) *El Caribe y Cuba en la posguerra fría* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).
- Lowenthal, Abraham F. (1990) *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*. Edición revisada (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Maingot, Anthony P. (1997) "The Sovereignty versus Security Paradox in the Caribbean" en Tulchin, Joseph S.; Serbín, Andrés y Hernández, Rafael (compiladores) *Cuba and the Caribbean: Regional Issues in the Post-Cold War Era* (Wilmington: SR Books).
- Mares, David R. (2000) "Sevuring Peace in the Americas in the Next Decade", en Domínguez (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).
- Martí, José (1955) *Textos Martianos: Edición Crítica* (Habana: Editora Política).

- Mitchell, Christopher (2000) "The Future of Migration as an Issue. Inter-American Relations" en Domínguez, Jorge (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).
- Monreal, Pedro 1995 "El libre comercio hemisférico: multilateralismo modular, bajas prioridades y pobres expectativas", en *Cuadernos de Nuestra América* (Habana) Vol. XIII, N° 24.
- Mujica Cantelar, René J. (1991) "The Future of Cuban-US Relations: A Cuban View" en Erisman, H. Michael y Kirk, John M. *Cuban Foreign Policy Confronts a New International Order* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- Pastor, Robert A. (2001) *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America*. Segunda Edición (Colorado: Westview Press).
- Pfaff, William 2001 "The Pentagon and unilateralism", en *Los Angeles Times* en <http://www.latimes.com/>.
- Robinson, William I. 1993 "Consensus in Washington on New Cuba Policy?", en *Notisur* (New Mexico) Vol. 3, N° 8.
- _____(1996) *Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rosenau, James N. (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Schwab, Peter (1998) "The United States, Cuba, and the Eastern Caribbean", en *Cuba: Confronting the U.S. Embargo* (New York: St. Martin's Griffin).
- Smith, Peter H. (2000) *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (New York: Oxford University Press).
- Suárez-Orozco, Marcelo M. (1999) "Latin American Immigration to the United States" en Bulmer-Thomas, Victor y Dunkerley, James (compiladores) *The United States and Latin America: The New Agenda* (Cambridge: Harvard University Press).

Notas

1 Ponencia presentada en el Taller del Grupo de Trabajo sobre Relaciones Internacionales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GTRI/CLACSO) "América Latina ante las transformaciones globales de principios de siglo: desafíos, dilemas y perspectivas", celebrado en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil, del 23 al 24 de agosto de 2001. Las opiniones y criterios son del autor y no reflejan necesariamente la posición del Gobierno o de la Cancillería cubana. Este es un primer borrador. No citar sin autorización del autor.

2 Mensaje al ministro de los Estados Unidos en España, del 28 de abril de 1823. Citado en Philip S. Foner, *Historia de Cuba y sus Relaciones con Estados Unidos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1973, Tomo 1, pág. 156.

3 José Martí, *Textos Martianos: Edición Crítica*, La Habana, Editora Política, 1995, pág. 44.

4 Juan Bosch, *De Cristóbal Colón a Fidel Castro: El Caribe, frontera imperial*, Barcelona, Ediciones Alfaguara, 1970, pág. 12.

5 Virginia R. Domínguez y Jorge I. Domínguez, *The Caribbean: Its Implications for the United States*, Nueva York, Foreign Policy Association, *Headline Series* 253, 1978, pág. 3.

6 Discurso ante la Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., el 24 de febrero de 1982, al presentar su plan “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”. En Mark Falcoff y Robert Royal (compiladores), *The Continuing Crisis: U.S. Policy in Central America and the Caribbean*, Washington, Ethics and Public Policy Center, pág. 485.

7 Utilizo la definición amplia de la Cuenca del Gran Caribe que comprende a todos los países relacionados con ese “Mediterráneo americano”, incluso México, Centroamérica, Panamá, Colombia, Venezuela y las Guayanas. Para una explicación de mis argumentos para ello, véase “Seguridad nacional en la cuenca del Caribe”, en VV.AA., *Sistemas políticos: poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)*, Caracas, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y Centro de Estudios sobre América (CEA), Editorial Nueva Sociedad, 1992, págs. 21-46.

8 Por ser éste un trabajo acerca de la política norteamericana, utilizo la designación que se le ha dado comúnmente en los Estados Unidos a este acontecimiento: *the Cuban Missile Crisis*. Prefiero personalmente la designación cubana (Crisis de Octubre), aunque quizás sea más correcto desde el punto de vista científico la acepción dada por los rusos: *Karaibskaya Kriza* (Crisis del Caribe).

9 Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, edición revisada, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1990, pág. 163.

10 Helio Jaguaribe, ‘MERCOSUR y las alternativas al orden mundial’, en Francisco Rojas Aravena (compilador), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 1998, págs 136-137.

11 La etapa de Reagan es muy importante para el estudio de la relación Estados Unidos-Gran Caribe en fecha reciente, pues es uno de los pocos ejemplos en que hubo un diseño estratégico y una política hacia la subregión.

12 Atilio Boron, “La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora”, en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan . . . y los límites de la hegemonía norteamericana*, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 9, 1er. Semestre 1981, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1981, pág. 35.

13 Arturo Borja, “La política exterior de la administración Reagan o el “desfase” de la “óptica estratégica”, en *ibidem*, p. 97.

14 Citado en Robert A. Pastor, *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, Segunda Edición, Boulder, Colorado, Westview Press, 2001, pág. 67.

15 Para una caracterización de la administración Reagan y su política exterior, véase Juan Antonio Blanco, “La administración Reagan: ¿tiempo de transición?”, en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. III No. 6, Julio-Diciembre de 1986, La Habana, Centro de Estudios sobre América, págs. 6-51.

16 Francis Bouche, Roger Fontaine, David C. Jordan, Gordon Sumner y Lewis Tabs, con una introducción de Ronald F. Docksai, ‘Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos’, en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan...., y los límites de la hegemonía norteamericana*, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 9, 1er. Semestre 1981, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1981, pág. 182.

17 Citado en Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, New York, Oxford University Press, 2000, pág. 164.

18 Isabel Jaramillo, *El conflicto de baja intensidad: modelo para armar*, La Habana, Centro de Estudios sobre América, Avances de investigación No. 24, s.f., pág. 3.

19 Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr., and Lawrence J. Korb, *American National Security: Policy and Processes*, Tercera Edición, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989, pág. 278.

20 Véanse, por ejemplo, la masiva obra de William M. LeoGrande, *Our Own Backyard: The United States in Central America 1977-1992*, Chapel Hill The University of North Carolina Press, 1998, para Centroamérica; y el capítulo segundo, “The United States, Cuba, and the Eastern Caribbean” en Peter Schwab, *Cuba: Confronting the U.S. Embargo*, New York, St. Martin’s Griffin, 1998, págs. 19-52.

21 Lowenthal, op. cit., págs. 175-176.

22 William I. Robinson, *Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1996, pág. 77.

23 Para los propósitos de este ensayo sería innecesario introducir aquí una explicación más amplia de este razonamiento. Remito al lector a los capítulos I y II de la obra de Robinson citada anteriormente.

24 Robinson, op. cit., pág. 87.

25 *Ibidem.* pág. 88.

26 Citado el *ibídem.*

27 Bouchey, Fontaine, Jordan, Sumner y Tabs, con Docksai, op. cit., pág. 208.

28 Debido a la inexistencia de relaciones diplomáticas, rotas por Estados Unidos en 1961, ambos gobiernos decidieron en 1977 establecer Secciones de Intereses a fin de manejar determinados intercambios inevitables y de viabilizar las inevitables negociaciones que deberían preceder al proceso de normalización de relaciones.

29 Véase Carlos Alzugaray, "Problems of National Security in the Cuban-U.S. Historic Breach", en Jorge I. Domínguez y Rafael Hernández, *U.S.-Cuban Relations in the 1990s*, Boulder, Westview Press, 1989, págs. 85-116.

30 El hecho de que el convenio migratorio de 1984 resultara un fracaso por el incumplimiento norteamericano del compromiso de otorgar 20 mil visas anuales para garantizar la emigración legal y ordenada no le resta valor al argumento de que una administración como la de Reagan se viera obligada a negociar algo con el gobierno de Fidel Castro.

31 Pastor, op. cit., pág. 81.

32 Smith, op. cit., pág. 213-215.

33 *Ibidem.* pág. 293.

34 Véase James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, págs. 99-117.

35 He adaptado estos rasgos de David Held & Anthony McGrew, David Goldglatt & Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999, págs. 27-28.

36 Michael Hardt y Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2000.

37 Citado por Robinson, op. cit., pág. 13.

38 New York, Charles Scribner's Sons, 1993.

39 El modelo para este orden hegemónico es el propuesto por Gramsci. Véase Robert W. Cox, "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method", en Stephen Gill (compilador), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1993, págs. 49-66.

40 Véase su “The Future of Inter-American Relations: States, Challenges, and Likely Responses”, en Jorge I. Domínguez (compilador), *The Future of Inter-American Relations*, An Inter-American Dialogue Book, New York, Routledge, 2000, págs. 3-34.

41 Duncan Greene, *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, Londres, Cassell, 1996, p. 205.

42 *Enterprise for the Americas Initiative* en inglés.

43 Fidel Castro, “Discurso en la Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18 de julio de 1991”, en Fidel Castro, *Por un mundo de paz, justicia y dignidad: discursos en conferencias cumbre 1991–1996*, La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 1996, p. 13.

44 Jorge Castañeda, “Latin America and the End of the Cold War: An Essay in Frustration”, en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (compiladores), *Latin America in a New World*, An Inter-American Dialogue Book, Boulder, Col., Westview Press, 1994, p. 37.

45 E.V.K. FitzGerald, ‘Trade, Investment and NAFTA: The Economics of Neighbourhood’, en Víctor Bulmer-Thomas y James Dunkerley, *The United States and Latin America: The New Agenda*, Institute of Latin American Studies, University of London, and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999, pág. 115.

46 David Lewis, “Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades”, en Andrés Serbín y Joseph Tulchin (compiladores), *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Caracas, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Editorial Nueva Sociedad, 1994, pág. 161.

47 Cuba no fue invitada a este cónclave a pesar de su proclamado nombre: *Cumbre de las Américas*.

48 Smith, op. cit., pág. 267.

49 Debe enfatizarse que lo acordado en Miami fue concluir las negociaciones en el 2005 y no lograr el libre comercio para esa fecha, como generalmente se asume por los medios masivos de comunicación.

50 Pedro Monreal, “El libre comercio hemisférico: multilateralismo modular, bajas prioridades y pobres expectativas”, en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XII, No. 24, Julio-Diciembre de 1995, La Habana, Centro de Estudios sobre América, p. 45.

51 Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997*, BID, Washington, diciembre de 1997, p. 76.

52 Janette Habel, “Vers le plus grand espace économique du monde: Intégration à marche forcée pour les Amériques”, en *Le Monde Diplomatique*, París, Francia, Octubre de 2000, pág. 13.

53 Robert Devlin, Antonio Estevadeordal y Luis Jorge Garay, “Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTAA”, en Domínguez (compilador), op. cit., pág. 192.

54 Victor Bulmer-Thomas y Sheila Page, “Trade Relations in the Americas: MERCOSUR, the Free Trade Area of the Americas and the European Union”, en *ibídem*, pág. 91.

55 *Ibídem*.

56 Pedro Caldentey del Pozo, “Del ALCA a la reforma institucional: malos tiempos para la integración”, en *Pensamiento Propio*, Nueva Época, No. 13, Enero-Junio 2001/Año 6, Managua, Editorial CRIES, pág. 56.

57 Cedric Grant, ‘U.S. Caribbean Relations’, en *Foreign Policy in Focus*, Vol. 5, No. 19, Julio de 2000, Washington, D.C., Interhemispheric Resource Center and Institute for Policy Studies.

58 William Pfaff, ‘The Pentagon and unilateralism’, *Los Angeles Times*, 6 de agosto de 2001, en <http://www.latimes.com/>

59 David R. Mares, “Securing Peace in the Americas in the Next Decade”, en Domínguez (compilador), op. cit., pág. 37.

60 Véase Patrice Franko-Jones, “Conflict and Cooperation in US-Latin American Security Relations”, en Patrick N. Cronin, *From Globalism to Regionalism: New Perspectives on US Foreign and Defense Policies*, Washington, National Defense University Press, págs. 81-110.

61 Anthony P. Maingot, “The Sovereignty versus Security Paradox in the Caribbean”, en Joseph S. Tulchin, Andrés Serbín y Rafael Hernández (compiladores), *Cuba and the Caribbean: Regional Issues in the Post-Cold War Era*, Wilmington, Delaware, SR Books, 1997, págs. 89-108.

62 Planteamientos hechos por el Profesor Jaguaribe en los debates del Encuentro Internacional “Globalización, América Latina y la Segunda Cumbre de las Américas”, celebrado en Santiago de Chile en abril de 1998.

63 Paul G. Buchanan, “Chameleon, Tortoise, or Toad: The Changing U.S. Security Role in Contemporary Latin America”, en Jorge I. Domínguez (compilador), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998, pág. 275.

64 Cifra tomada de Marcelo M. Suárez-Orozco, “Latin American Immigration to the United States”, en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (compiladores), op. cit., 1999, pág. 230.

65 Christopher Mitchell, "The Future of Migration as an Issue in Inter-American Relations", en Jorge Domínguez (compilador), 2000, pág. 64.

66 En esta estadística no están contados los colombianos y venezolanos que han emigrado a los Estados Unidos.

67 Smith, op. cit., 2000, pág. 303.

68 *Ibíd.*, pág. 306.

69 Tomado de Mitchell, op. cit., págs. 219-220.

70 Rafael Fernández de Castro y Carlos Rosales, "Migration Issues: Raising the Stakes in U.S. Latin American Relations", en Domínguez (compilador), op. cit., 2000, pág. 239.

71 Jane Franklin, *Cuba and the United States A Chronological History*, Melbourne, Ocean Press, 1997, pág. 251.

72 René J. Mujica Cantelar, "The Future of Cuban-US Relations: A Cuban View", en H. Michael Erisman y John M. Kirk, *Cuban Foreign Policy Confronts a New International Order*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, pág. 68.

73 Donna Rich Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions Against Cuba*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, pág. 147.

74 Estos incidentes están relatados en Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, A Twentieth Century Fund Paper, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1993, págs. 19-20.

75 Citado en Rich Kaplowitz, op. cit., pág. 148.

76 William I. Robinson, "Consensus in Washington on New Cuba Policy?" en *NotiSur* 3, N° 8, 23 de febrero de 1993.

Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo¹

César Montúfar*

La literatura que intenta interpretar la asistencia internacional para el desarrollo (AID) expresa muchas limitaciones a la hora de explicar por qué y cómo medio siglo de interacciones internacionales alrededor de la AID no sólo ha podido consolidarse en el tiempo y crear una enmarañada red de actores, propuestas y flujos financieros y técnicos, sino imprimir un sentido específico al proceso de modernización de los países receptores de asistencia y a la configuración del orden internacional. En general, la literatura existente, concebida al interior de círculos académicos, gubernamentales y de las organizaciones internacionales de asistencia adscritas a los países donantes, interpreta a la AID como un fenómeno geopolítico, tecnocrático o humanitario, pero se queda corta en explicar las fuerzas que la han modelado desde sus orígenes, su influencia sobre la trayectoria reciente de los Estados de los países receptores, y el papel que ésta ha tenido en la definición de un muy particular proceso de integración de los países receptores al sistema internacional constituido en la posguerra.

Para superar las limitaciones de esta literatura, propongo partir de la consideración de que la AID es un elemento del nuevo orden internacional que se configuró luego de la Segunda Guerra Mundial y una fuerza modeladora de las estructuras estatales en los países receptores en dicho período. Esta propuesta interpretativa parte de la premisa de explicar este fenómeno no desde la perspectiva de las sociedades donantes, sino de aquellas sociedades que han sido asediadas por

* Director del Centro Andino de Estudios Internacionales, CAEI, y director del área de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

dichas donaciones. El punto nodal consiste en entender que la asistencia internacional operó como un canal a través del cual los Estados de los países más poderosos en el sistema internacional, los países donantes, influyeron sobre el proceso de cambio o “modernización” de las regiones y países asumidos como no desarrollados del planeta, y ello por medio de la institucionalización de un conjunto de normas y principios que determinaron el comportamiento interno e internacional de dichos Estados. La AID ha actuado como un mecanismo de difusión y aplicación de dichos principios y normas que, al haberse difundido por los países receptores, aseguraron una cierta vinculación de sus Estados al sistema internacional. En otras palabras, la AID actuó como una fuerza integradora y estabilizadora del sistema internacional que conectó las conductas de los Estados de los países receptores a un orden internacional en proceso de formación luego del fin de la Segunda Guerra Mundial.

¿Pero cómo surge, cómo opera y qué determina la AID? La siguiente figura resume la cadena causal de nuestro argumento. Describe cómo, a nivel del sistema internacional, la interacción de intereses y poder de los donantes, organizaciones internacionales e ideas sobre el desarrollo produjo una retórica particular en torno a la asistencia para el desarrollo. La retórica de la AID se tradujo en diversos patrones de asistencia por medio de la práctica de las organizaciones de asistencia internacional, práctica que a su vez determinó el proceso de formación estatal y “modernización” de las sociedades receptoras de asistencia. Por último, las transformaciones generadas por la AID en las estructuras políticas y sociales de los países receptores permitieron su integración al orden internacional.

Figura 1

SISTEMA INTERNACIONAL (intereses, organizaciones e ideas)	RETÓRICA DE LA AID
FORMACIÓN DE ESTADOS DESARROLLISTAS	PRÁCTICA DE LA AID

La interpretación precedente enfatiza en la influencia de lo internacional, en sus distintas dimensiones, sobre el proceso de cambio de las sociedades receptoras de asistencia y sus instituciones políticas, en particular. En general, estamos acostumbrados a pensar que los procesos de transformación económica y social y formación estatal son sólo resultado de determinaciones nacionales. Este sesgo internalista ha obscurecido las poderosas influencias internacionales, entre las que la AID ocupa una posición privilegiada, que han promovido y detenido transformaciones cruciales en todos los países del globo, una vez que casi todos los Estados del planeta se articularon al sistema internacional que surgió al calor de la Guerra Fría.

Ello nos abre a la problemática destacada inicialmente por historiadores políticos y económicos como Otto Hintze y Alexander Gerschenkron, cuyo trabajo ha sido de gran importancia para cuestionar las rígidas fronteras interpretativas entre lo internacional y lo nacional y, por tanto, incorporar el ambiente internacional como fuerza constitutiva de los procesos domésticos². Igualmente, en los años sesenta y setenta, autores identificados con la teoría de la dependencia y con los planteamientos de la teoría del sistema-mundo ofrecieron sugerentes interpretaciones de la vinculación entre lo internacional y lo interno³.

Sin embargo, su visión dio una importancia excesiva a las fuerzas del capitalismo internacional sin considerar otras variables internacionales que también tienen una influencia muy grande sobre la constitución del mismo sistema y de los Estados y sociedades parte del mismo. Entre ellas, se puede mencionar el sistema internacional de Estados y los principios, normas y reglas difundidos internacionalmente por medio de las organizaciones internacionales. De esta manera, los autores dependentistas y los partidarios del sistema-mundo, si bien tuvieron el mérito de establecer la imposibilidad de entender el cambio político, económico y social de las sociedades “subdesarrolladas” sin considerar sus vinculaciones al sistema económico mundial, fracasaron en explicar otras dimensiones de los intercambios internacionales, tanto políticos como normativos, que también tienen influencia en la constitución del sistema internacional y en las características internas de los países “periféricos”.

Autores más recientes han abordado el mismo problema a partir de la noción de internacionalización. En el capítulo introductorio del libro *Internationalization of domestic politics*, 1996, coeditado por Robert Keohane y Hellen Milner, se plantea que no se puede interpretar la política al interior de los países “sin comprender la naturaleza de los vínculos entre las economías nacionales y la economía mundial, y los cambios en dichas vinculaciones”⁴. Este estudio se basa sobre los mismos supuestos de la literatura de interdependencia de los años setenta. Sin embargo, la propuesta es anclar su interpretación en herramientas importadas de la teoría económica para así demostrar con mayor precisión las vinculaciones existentes entre las transformaciones en el nivel internacional de la economía mundial y los cambios en las preferencias de política doméstica, y el declive de la autonomía gubernamental en el ámbito de su capacidad para decidir sus políticas macroeconómicas⁵.

No obstante los autores mencionados postulan la importancia de las dimensiones económica y política del sistema internacional, dejan de lado la posición de las ideas y normas en la definición de los procesos de interpenetración o internacionalización. Por esta razón, es importante incluir en esta discusión la posición mantenida por los sustentadores de las teorías de los regímenes internacionales, cuyo análisis otorga un papel preponderante a las ideas y normas en el establecimiento de patrones de colaboración en la política internacional⁶. La literatura en regímenes internacionales es vasta⁷. Autores como Peter Haas, Ernest

Haas y Emanuel Adler sostienen que la constitución de dichos regímenes depende de la percepción de los actores respecto a la naturaleza de problemas internacionales, percepciones que a su vez son el resultado de sus creencias normativas.

Por ello, los intereses, identidades y preferencias de los Estados y demás actores serían modelados por los conocimientos y comprensiones que comparten sobre los problemas internacionales y sus interacciones⁸. Este enfoque mira a los procesos de convergencia internacional, que conducen a la formación de regímenes internacionales, como procesos de aprendizaje colectivo y no como la simple adaptación de los actores domésticos a las presiones internacionales⁹. A este nivel, comunidades epistemológicas de expertos (que poseen conocimientos relevantes y especializados en algún dominio de las políticas públicas) juegan un papel crucial en la circulación de ideas entre gobiernos y organizaciones internacionales¹⁰. Estos expertos comparten conocimientos y comprensiones y, además, cuentan con influencia política sobre gobiernos y organizaciones internacionales, de modo que se convierten en el canal que hace posible la convergencia y coordinación internacional en el marco de un orden internacional no hegemónico¹¹.

La principal limitación de la visión cognitivista de los regímenes internacionales tiene que ver con el manejo que se hace de la cuestión del poder y el problema de la hegemonía. Parecería que los actores internacionales podrían cambiar sus preferencias sin un cambio en la distribución del poder y la riqueza en el orden internacional. En ese sentido, otros autores como Robert Cox intentan superar esta limitación articulando tres variables para la comprensión de los regímenes internacionales: ideas, instituciones y capacidades materiales. En esta formulación, el poder de los Estados, que para los realistas era la variable más importante, se convierte en algo que tiene que ser explicado¹². Para Cox, la variable crucial, la que define, finalmente, la trayectoria de los regímenes internacionales, es la influencia de las fuerzas sociales, pero entendida en una dimensión transnacional. Así, los ordenes internacionales dominantes se han producido por la expansión de clases dominantes nacionales a través de las fronteras. Las clases sociales, los Estados y los ordenes mundiales interactúan unos con otros determinando distintas configuraciones de ideas, instituciones y relaciones de poder¹³. Según Cox, la formación de regímenes internacionales va de la mano de la consolidación de ordenes hegemónicos internacionales. Esta es la noción básica de la explicación de Cox. A partir de ella, este autor intenta explicar la consolidación de una organización a escala global con la capacidad de estabilizar las interacciones internacionales y relaciones de poder iniquitativas¹⁴.

Desde una perspectiva distinta, John Ruggie desarrolla un enfoque de los regímenes internacionales que toma el tema del poder en el marco de procesos de institucionalización de formas de autoridad transnacional. Su posición es problemática puesto que, contrario a lo que ocurre en el nivel nacional, a nivel internacional es imposible establecer una distribución desigual de autoridades formales entre las diferentes unidades. Ruggie, sin embargo, considera que ciertas formas

de autoridad pueden consolidarse internacionalmente cuando los regímenes provocan en los Estados un sentido de obligación compartida que sea asumido a la hora de tomar decisiones sobre ciertos temas. De esta manera, Ruggie propone que a través de los regímenes sí se constituye un tipo de autoridad internacional que se expresa en la institucionalización de “conjuntos específicos de obligaciones y normas que son incorporadas por los Estados e instituidas en relaciones de mutua rendición de cuentas entre los mismos”¹⁵. Para ello, este autor hace una muy importante distinción entre la noción de poder y sentido internacionales, a partir de lo cual es posible distinguir entre poder y autoridad en el marco de los regímenes. La autoridad institucionalizada en los regímenes, por tanto, no sólo tiene que ver con el poder de sus actores dominantes sino con el establecimiento de un sentido compartido, a partir de conocimientos e interpretaciones comunes¹⁶.

La discusión presentada por los teóricos de los regímenes internacionales resulta muy relevante para la interpretación de AID como una fuerza internacional con el poder de estructurar las relaciones entre países donantes y receptores de asistencia, así también como una fuerza modeladora de las estructuras estatales en los segundos. La literatura existente sobre AID ha entablado un debate sobre si los flujos de asistencia son un esfuerzo geopolítico o imperialista, sobre si éstos han sido exitosos en cumplir sus objetivos o producir desarrollo o reducir la pobreza de regiones deprimidas, sin reconocer que lo que realmente produjo la AID han sido procesos sostenidos de reforma estatal y convergencia de políticas públicas, función íntimamente conectada con la institucionalización de intercambios permanentes, normados y reglados, entre países donantes y receptores en el sistema internacional. En otras palabras, estos intercambios han sido establecidos sobre la base de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos que han operado con variada flexibilidad a lo largo de la historia de la AID. A partir de los mismos, los donantes han adquirido la prerrogativa de intervenir en el proceso de construcción de los Estados de los países receptores y promover un patrón predeterminado de modernización económica y social. Al mismo tiempo, esta prerrogativa se desarrolló vinculada a la “obligación” de proveer asistencia financiera y técnica para tal efecto. Por el otro lado, los países receptores adquirieron el “derecho” a recibir dichos flujos de asistencia pero sobre la base de promover los cambios requeridos a nivel de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Para entender la dinámica de la AID y su impacto sobre los procesos de reforma y construcción estatal en los países receptores, es necesario analizar la interrelación de los siguientes elementos: los intereses de los donantes, es decir, la variable intereses en los intercambios de la asistencia internacional; la dinámica organizacional de las organizaciones bilaterales y multilaterales encargadas de canalizar los flujos de la asistencia internacional, es decir, la variable organizacional; las orientaciones y cambios de las teorías de desarrollo, es decir, la variable epistemológica; y, finalmente, los cambios en las estructuras estatales de los paí-

ses receptores, resultante de las tres variables mencionadas. Este estudio se asienta sobre las tres fuerzas definidas por Robert Cox como determinantes de la definición de regímenes internacional, poder, organizaciones e ideas, pero incorpora al análisis elementos de la propuesta de Ruggie respecto a analizar el orden internacional en el proceso de internacionalización de formas de autoridad, o de un sentido social compartido. Esta opción metodológica toma muy en serio el desafío de autores cognitivistas como Ernest y Peter Haas, quienes otorgan una importancia medular a las ideas y construcciones epistemológicas. Este marco interpretativo se resume en la Figura 2.

Figura 2
Marco Interpretativo para la AID

SISTEMA INTERNACIONAL POSGUERRA	INTERESES DONANTES ORGANIZACIONES TEORÍA DESARROLLO	AID
---------------------------------	---	-----

De acuerdo al modelo causal propuesto, contenidos distintos para cada una de estas variables determinarían un contenido diferente de la AID en cada época. En ese sentido, la AID, más que responder a intereses económicos o de seguridad reducidos, promover el progreso económico de los países considerados atrasados, aliviar sus condiciones de pobreza, satisfacción de necesidades básicas o, simplemente, servir al bienestar de las burocracias internacionales, ha creado durante las últimas cinco décadas un actor doméstico e internacional, el Estado desarrollista, con responsabilidades y funciones tanto frente a sus sociedades y mercados internos, como frente al sistema internacional. Por eso es que la AID, más que un simple conjunto de transacciones técnicas y financieras entre países pobres y ricos, motivadas por el altruismo o el interés económico, debe ser entendida como una fuerza determinante en el período de la posguerra que ha modelado, tanto la forma y estructura interna de los Estados de los países receptores de asistencia, como el carácter de su vinculación al orden internacional. Podemos identificar dos períodos en la trayectoria general de la AID desde sus orígenes hasta el presente. El siguiente cuadro presenta un resumen general del marco interpretativo de la AID que expone este estudio.

Cuadro 1
**Modelo Interpretativo de la AID
 1950-2000**

PARADIGMA DE AID	PARADIGMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL FÍSICO 1950-1970	PARADIGMA DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE 1970 HASTA EL PRESENTE
MARCO DE INTERESES DE LOS DONANTES	ESTABILIDAD ECONÓMICA Y GEOPOLÍTICA DE LA POST GUERRA; SEGURIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LOS ESTADOS DONANTES - Estabilidad monetaria y financiera internacional - Contención de la expansión comunista	PROMOCIÓN Y CONTROL DE GLOBALIZACIÓN E INTERDEPENDENCIA; ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO DE SEGURIDAD HUMANA GLOBAL Y GOBERNABILIDAD GLOBAL - Integración de los países receptores a mercados globales - Regulación y control de externalidades transfronterizas y comunes internacionales
MARCO ORGANIZACIONAL DE LA AID	MODELO ESTADO-CÉNTRICO - INTERNACIONAL: dominio de transferencias bilaterales. Liderazgo de EE.UU. - NACIONAL: Estado centralizado, planificador e inversionista	MODELO MIXTO: ESTATAL Y NO ESTATAL - INTERNACIONAL: dominio de transferencias multilaterales, participación importante de transferencias no gubernamentales - NACIONAL: Estado descentralizado, participativo, inclusión de actores sociales: ONG, sector privado, organizaciones sociales
MARCO EPISTEMOLÓGICO	DEFINICIÓN DE DESARROLLO: FORMACIÓN DE CAPITAL FÍSICO - Teoría de la escasez de dólares, transferencia de capitales a economías participantes en el sistema internacional, necesidad de corregir disparidades de productividad a nivel mundial - Inversiones en capital físico e en infraestructura o industria sustitutiva	DEFINICIÓN DE DESARROLLO: AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE ELECCIÓN DE LA GENTE - Liberalización de la economía, apertura de la economía a los mercados internacionales, estabilidad macroeconómica, inversión en capital humano - Regulación y control de externalidades transfronterizas como la pobreza, protección del medio ambiente, control poblacional, tráfico de drogas, eliminación de iniquidades de género y étnicas, respeto a los derechos humanos. Provisión de bienes públicos globales.

El cuadro precedente describe los dos paradigmas dominantes de la AID durante el período 1950-2000. El primero se basó en la formación de capital físico, y el otro en el desarrollo humano sustentable. Cada paradigma surgió como pro-

ducto de la combinación e interacciones entre las tres variables mencionadas: los intereses de los donantes (sea la estabilidad internacional de la postguerra o los retos de la globalización), el marco organizacional por medio del cual la AID fue transferida (sea predominantemente bilateral o multilateral, sea el centrado en el Estado o en la gente) y el marco epistemológico en que fue entendido el desarrollo (sea la noción de desarrollo como acumulación de capital físico o como el aumento de la capacidad de elección de la gente). El paradigma de desarrollo de acumulación de capital físico mantuvo su vigencia desde los inicios de la AID hasta principios de la década de los setenta. El paradigma de desarrollo humano sustentable emergió como consecuencia de la crisis de las propuestas economicistas en la coyuntura anotada y del interés renovado de los donantes por los temas vinculados a la pobreza y las necesidades básicas. La consolidación del paradigma de desarrollo humano sustentable ocurrió en tres distintos momentos: 1973-1982; período en que el enfoque de las necesidades básicas, el énfasis en la pobreza y el desarrollo rural tomaron el lugar principal en las propuestas de desarrollo. 1982-1988; período de la crisis de la deuda en que las AIO condicionaron su asistencia a los países receptores a la aplicación de políticas de ajuste y estabilización económica; 1988-presente; período en que procesos de liberalización económica, inversión en capital humano, políticas de desarrollo sustentable, promoción de derechos humanos, etc. se integraron en un solo modelo de intervención estatal, descentralizado y participativo, dirigido a ampliar el ámbito de elección a todos los sujetos del desarrollo. En esta última fase, sobre todo desde mediados de los noventa, ganaron terreno nociones como la seguridad humana y el tema de la provisión de bienes públicos globales.

Ambos paradigmas surgieron como la confluencia de la interrelación de cambiantes intereses, estructuras organizativas y modelos epistemológicos que influyeron sobre los actores de la comunidad internacional del desarrollo. No obstante que cada una de estas variables influye sobre la otra, la primera y la tercera constituyen las variables principales. No se puede imaginar siquiera la instauración de la AID en el mundo de la posguerra sin una referencia a los intereses de los países donantes, especialmente EE.UU. Del mismo modo, estos intereses traducidos en demandas no pueden ser explicados sin que se consideren las teorías y los marcos epistemológicos al interior de los cuales dichos intereses pudieron ser elaborados e interpretados. Los patrones organizacionales, bilaterales o multilaterales, estado-céntricos o mixtos, deben ser entendidos como derivación del acuerdo o desacuerdo en las dimensiones epistemológicas y de interés anotadas. La importancia de unos, sin embargo, no debe desvirtuar su interacción e influencia permanente entre las tres variables.

El ámbito de los intereses de los donantes puede clasificarse en dos grupos. La demanda por asegurar la estabilidad monetaria internacional y el control de la expansión comunista en el período de la posguerra hasta fines de los sesenta, y la demanda de responder a los retos de la interdependencia y la globalización des-

de principios de los setenta hasta nuestros días; la seguridad nacional de los donantes, en el primer caso, y el logro de un marco de seguridad humana global y gobernabilidad global, en el segundo. La retórica de la interdependencia comenzó a exponerse por países donantes como EE.UU. a raíz de que se tornaron sensibles temas como la sobrepoblación, el deterioro del medio ambiente, la escasez de alimentos, la pobreza generalizada en los países receptores, la llamada “tragedia de los comunes”. Sin embargo, al tiempo que para la década de los ochenta el debate mundial sobre el tema de la globalización copó las discusiones en relaciones internacionales, las demandas de los donantes se enfocaron paulatinamente en cómo integrar a los países receptores a los mercados globales y en homogeneizar sus políticas e instituciones para el control de problemas locales con un impacto transnacional.

En relación al marco organizacional, este trabajo identifica dos modelos predominantes. El primer modelo se basa en estructuras Estado-céntricas. En ellas, la AID se canalizó predominantemente por la vía de transferencias bilaterales, especialmente de EE.UU. hacia Estados centralizados en los países receptores. Con el fin de manejar mejor estos recursos, programas de asistencia técnica aseguraron que estos Estados consoliden aparatos de inversión, planificación, manejo presupuestario y programación que fortalecieron el carácter centralizado de su gestión. Este modelo estuvo vigente durante las primeras dos décadas de la AID. Al tiempo que los donantes cambiaron sus demandas y expectativas, desde fines de los sesenta, el modelo organizacional de la AID incorporó en las estructuras estatales la participación de los beneficiarios y otros actores del sector privado, como las ONG. Del mismo modo, gracias a la aplicación del proceso de descentralización, las estructuras centralizadas del Estado fueron dando paso a una participación creciente de gobiernos locales, los cuales, se sostenía, estaban más cerca de las necesidades de los beneficiarios. A nivel internacional, a partir de esa misma época adquirieron importancia los flujos multilaterales y aquellos provenientes de ONG internacionales. En suma, en el ámbito organizacional lentamente se produjo un cambio del modelo Estado-céntrico a otro en que las estructuras estatales promoverían una relación interactiva con los actores privados.

Finalmente, el marco epistemológico fue también determinante a la hora de modelar las tendencias de la AID en ambos paradigmas. Si bien desde sus inicios la AID incluyó elementos de condicionalidad, ayuda atada a sanciones directas de los donantes, los patrones de asistencia poco a poco han sido aceptados por los distintos actores al interior de los países receptores como un proceso persuasivo en el que primaron consensos interpretativos respecto al carácter de subdesarrollo y a las soluciones previstas para superarlo. Estas teorías fueron difundidas y aceptadas ampliamente no sólo por las élites nacionales e internacionales encargadas de tomar las decisiones de políticas sino también por los beneficiarios de las mismas. En este caso se puede identificar dos marcos epistemológicos principales. En primer lugar, a fines de los años cuarenta distintas explicaciones basa-

das en la teoría de la escasez de dólares sostuvieron que para evitar una depresión como la de 1929 era necesario asegurar un flujo constante de recursos al sistema monetario internacional. Para ello, EE.UU. debía exportar capital a los países y regiones del mundo con las que mantenía sus redes comerciales. Los países pobres o atrasados constituían una parte pequeña de la economía mundial pero también fueron considerados en este problema, máxime cuando esta teoría vinculó la idea de que el problema de la escasez de dólares tenía como su origen las diferencias en productividad entre la economía estadounidense y el resto del mundo. Por ello, y allí es posible ubicar el origen conceptual de la AID y la teoría del desarrollo que la respaldó, la transferencia de recursos económicos hacia el exterior debía promover aumentos en la productividad, mediante la transferencia de tecnología y la formación de capital físico.

En segundo lugar, desde principios de los setenta, una nueva definición de desarrollo fue incubándose como resultado de una percepción distinta del sistema internacional, inicialmente centrada en la noción de interdependencia y luego en la de globalización. A este nivel el riesgo de un colapso financiero, producto de un ciclo de escasez de dólares a nivel internacional, o el fantasma de la expansión comunista, fue reemplazado por una nueva gama de problemáticas vinculadas a una posible “tragedia de los comunes”. Como consecuencia, el desarrollo dejó de ser concebido como dependiente de la formación de capital físico, y se vinculó al tema de las necesidades básicas, la expansión de las posibilidades de elección de los beneficiarios, su empoderamiento y, finalmente, la provisión de bienes públicos globales. Todo ello en un marco de creciente integración de los países receptores a los circuitos económicos, políticos y culturales de un orden internacional globalizado.

En suma, esta investigación llama la atención de la contribución de la AID para la institucionalización, desde principios de los cincuenta, de un patrón de relaciones jerárquicas entre países donantes y recipientes de asistencia. Aun más, proponemos que los flujos de asistencia técnica y financiera para el desarrollo han sido un medio muy eficaz de cimentar un tipo particular de autoridad a nivel internacional, vital para asegurar la estabilidad y el orden internacional en las últimas cinco décadas. Así, al tiempo que la AID se consolidó, produjo un vínculo jerárquico y de autoridad entre los países ricos y pobres del planeta inexistente hasta antes de 1950.

La producción y consolidación de ese vínculo internacional ha sido la principal función cumplida por la AID desde su origen hasta el presente. Esta función trasciende los objetivos declarados de la AID en términos de producir la industrialización, la construcción de infraestructura básica, el alivio de la pobreza, el desarrollo del capital humano, etc. De hecho, no es que los flujos de la AID no hayan provocado procesos de cambio en los países receptores, sino que tales objetivos deberían ser considerados como condición de esta función principal. En otras palabras, lo que está en juego con la AID no es lo que aparece en sus infor-

mes u objetivos declarados sino la institucionalización de un patrón de relaciones jerárquicas entre países y organizaciones donantes y países receptores de asistencia, sustentado en un conjunto acordado de obligaciones a cumplir y beneficios a recibir. En ese sentido, lo que debemos entender por “subdesarrollo” y “desarrollo” se refiere a la capacidad de los países receptores para satisfacer las demandas de los donantes respecto a los receptores, tal cual fueron definidas por las necesidades de los donantes. Por ejemplo, entre 1950 y 1970 un país hubiera alcanzado el desarrollo en el caso de que su nivel de formación de capital físico y productividad justificara un diagnóstico en el cual dicho país estuviera exento del problema de la escasez de dólares y, por tanto, contribuyera a la estabilidad monetaria y comercial internacional. De igual manera, en el paradigma vigente, “desarrollado” sería el país integrado a los mercados globales y que haya logrado, mediante la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente, el control de crecimiento poblacional, la inversión en capital humano; en suma, el control y regulación de problemas locales con posibles impactos transnacionales. En general, y éste es uno de los puntos fundamentales de esta investigación, las nociones de “subdesarrollo” y “desarrollo” no deben ser entendidas como atributos internos a los países receptores sino como una cierta forma de relaciones internacionales a través de las cuales los países y organizaciones donantes han determinado la posición de los Estados, ciudadanos, ONG y sectores privados de los países receptores de asistencia en el sistema internacional. Esta relación internacional, edificada por la AID en el período de la posguerra, contribuyó decisivamente a conformar un orden internacional, que por primera vez incluyó a los países “pobres”, “atrasados” y “no industrializados”, no como colonias sino como países independientes. En ese sentido, desde una perspectiva diferente a la teoría de la dependencia y a la perspectiva del sistema-mundo, este trabajo sostiene que los intercambios jerárquicos entre países donantes y receptores de asistencia que estableció la AID en el período de la posguerra no sólo dependieron de la posición de las economías periféricas en el sistema económico internacional sino de un proceso político a nivel internacional tendente a la consolidación de formas de autoridad política, proceso en el cual la AID desempeñó el papel de fuerza política articuladora. En cumplimiento de estas exigencias, la AID funcionó durante el período de la posguerra como una retórica que se difunde a nivel internacional, encaminada a la transformación de los países receptores y al logro de una vinculación específica de los mismos al orden internacional.

Bibliografía

- Adler, Emanuel y Haas, Peter (1997) "Conclusion: epistemic communities, world orders, and the creation of a reflective research program", en Haas, Peter *Knowledge, power and international policy coordination* (Columbia: University of South Carolina Press).
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1971) *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica* (México: Siglo Veintiuno Editores).
- Cox, Robert (1986) "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", en Keohane, Robert (editor) *Neorealism and its critics* (Nueva York: Columbia University Press).
- _____(1996) *Approaches to world order* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Evers, Tilman (1979) *El Estado en la periferia capitalista* (México: Siglo Veintiuno Editores)
- Frank, Andre Gunder (1967) *Capitalism and underdevelopment in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press).
- Haas, Ernst (1990) *When knowledge is power* (Berkeley: University of California Press).
- Gerschenkron, Alexander (1963) *Economic backwardness in historical perspective* (Cambridge: Harvard University Press).
- Haas, Peter (1992) "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", en Haas, Peter (editor) *Knowledge, power and international policy coordination* (Columbia: University of South Carolina Press).
- Hasenclever, Andreas (1997) *Theories of international regimes* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hintze, Otto (1975) *The historical essays of Otto Hintze* (New York: Oxford University Press)
- Keohane, Robert y Milner, Helen (1996) "Internationalization and domestic politics: an introduction", en Keohane, Robert y Milner, Helen (editores) *Internationalization and domestic politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- _____(1996) "Internationalization and domestic politics: A conclusion", en Keohane, Robert y Milner, Helen (editores) *Internationalization and domestic politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Krasner, Stephen (1983) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en Krasner, Stephen (editor) *International regimes* (Ithaca: Cornell University Press)
- Montúfar, César (2001) *Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar).

Ruggie, John Gerard (1998) "Embedded liberalism and the postwar economic regimes", en Ruggie, John Gerard *Constructing the world polity. Essays on international institutionalization* (Nueva York: Routledge).

_____(1998) "The new institutionalism in international relations", en Ruggie, John Gerard *Constructing the world polity. Essays on international institutionalization* (Nueva York: Routledge).

Wallerstein, Immanuel (1979) *The capitalist world economy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Notas

1 Este artículo es una parte de mi libro *Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo* que, editado por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, y la Corporación Editora Nacional, aparecerá como parte de la Serie de Estudios Internacionales, No. 2, de Centro Andino de Estudios Internacionales, Quito, julio de 2001.

2 Ver Otto Hintze *The historical essays of Otto Hintze*, Felix Gilbert (ed.) (Nueva York: Oxford, 1975), y Alexander Gerschenkron *Economic backwardness in historical perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1963).

3 Con respecto a los enfoques dependencistas ver Andre Gunder Frank *Capitalism and underdevelopment in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press, 1967); Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1971); y Tilman Evers *El Estado en la periferia capitalista* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1979). Con respecto a la teoría sistema-mundo ver Immanuel Wallerstein *The capitalist world economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).

4 Ver Robert Keohane y Helen Milner "Internationalization and domestic politics: An introduction" en Robert Keohane y Helen Milner (ed.) *Internationalization and domestic politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 3.

5 Ver Robert Keohane y Helen Milner "Internationalization and domestic politics: A conclusion," en Robert Keohane y Helen Milner (ed.) *Internationalization and domestic politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 7 y 244.

6 Para Stephen Krasner, los regímenes internacionales están conformados por "los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los autores convergen en un área específica de las relaciones internacionales". El estudio de los regímenes internacionales no debe confundirse con el estudio de las organizaciones internacionales, sino con el análisis de los procesos de convergencia internacional que pueden producirse en un área cualquiera, pero especialmente en aquellas áreas en que se pueden identificar intereses comunes: comercio, medio ambiente, control de la carrera armamentista, etc. Ver Stephen Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables," en Stephen Krasner (ed.) *International regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2.

7 De acuerdo a Andreas Hasenclever, Peter Meyer y Volker Rittberger se puede distinguir tres distintos enfoques en el estudio de los regímenes internacionales: los basados en el interés, los basados en el poder, y los basados en el conocimiento. Se diferencian por el distinto énfasis que cada enfoque otorga a los elementos mencionados en el proceso de interpretar la formación y cambio de los regímenes internacionales. Ver *Theories of international regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 1-7.

8 Ver *Theories of international regimes*..., p. 137.

9 De acuerdo a Ernst Haas, los procesos de aprendizaje implican que los miembros de las organizaciones internacionales y demás actores son inducidos a interpretar de manera homogénea la realidad y a seleccionar soluciones comunes a los problemas hallados. De esta manera, los procesos de aprendizaje derivan en cambios de comportamiento. La adaptación, en contraste, implica un cambio de comportamiento de los actores con el fin de cumplir ciertas demandas externas pero sin cuestionar ni evaluar el saber que lo sostiene. Ver *When knowledge is power* (Berkeley: University of California Press, 1990), pp. 23, 34.

10 Ver Peter Haas "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination" en Peter Haas (ed.) *Knowledge, power and international policy coordination* (Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1992), pp. 27-28.

11 Ver Emanuel Adler y Peter Haas "Conclusion: epistemic communities, world orders, and the creation of a reflective research program" en *Knowledge, power and international policy coordination*..., pp. 385-386.

12 Ver Robert Cox, "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory" en Robert Keohane (ed.) *Neorealism and its critics* (Nueva York: Columbia University Press, 1986), pp. 218-219.

13 Este autor identifica como órdenes hegemónicos a la *Pax Británica* del Siglo XIX y a la *Pax Americana* del Siglo XX. Ver Robert Cox (con Timothy Sinclair) *Approaches to world order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 224.

14 Ver "Social Forces, States and World Orders...", pp. 221-223.

15 Ver John Gerard Ruggie "The new institutionalism in international relations," en John G. Ruggie *Constructing the world polity. Essays on international institutionalization* (Nueva York: Routledge, 1998), p. 61, 84.

16 Ver John Gerard Ruggie, "Embedded liberalism and the postwar economic regimes", en *Constructing the world polity*..., p. 65.

PARTE III

DESAFIANDO AL ORDEN MUNDIAL NEOLIBERAL: DILEMAS Y PERSPECTIVAS DEL MOVIMIENTO SOCIAL GLOBAL CONTRAHEGEMÓNICO

Cuestionando el presente, recuperando el futuro Juventudes, mundialización y protestas sociales

José Seoane y Emilio Taddei*

*“A una ciudad del norte, yo me fui a trabajar,
mi vida la dejé entre Ceuta e Gibraltar.
Soy una raya en el mar, fantasma en la ciudad,
mi vida prohibida, dice la autoridad”*

Manu Chao (*Clandestino*)

Del hedonismo *yuppie* a la revuelta juvenil

El auge del liberalismo económico durante los ochenta y los noventa fue acompañado por la construcción y difusión a escala planetaria de nuevos íconos y estilos de vida que sirvieron de sustrato ideológico y visual a la ideología del mercado. La producción cultural en general, y la publicidad en particular, son sin duda un poderosísimo vehículo de legitimación a escala planetaria del capitalismo mundializado. El vertiginoso aumento de gastos publicitarios de las principales empresas transnacionales en las décadas recientes es una muestra de ello¹.

Ya en los inicios de los años ochenta –auge de los *reaganomics* y del *thatcherismo* en los países anglosajones- la figura del *yuppie* fue entronizada como el prototipo universal de un *hombre nuevo* que el capitalismo postulaba para ser emulado *urbi et orbi*. Puesta en perspectiva histórica, esta iconografía del capitalismo anglosajón aparecía estrechamente vinculada, al proceso de financiarización que se consolidaría en los noventa. El *yuppie*, modelo de joven exitoso forjado al calor de las transacciones financieras de Wall Street, condensaba las bondades de un estilo vida basado en la consecución de valores liberales: el consumo y la competencia. El *yuppie* se transformó en el nuevo portaestandarte de *un american way of life* reactualizado. El intento de universalización de la figura del joven exitoso, consumista, hedonista e individualista formó parte de una ofensiva de la cultura neoconservadora tendiente a borrar las huellas de colectivos ju-

* José Seoane es Coordinador del Programa Social de América Latina de CLACSO. Emilio Taddei es Coordinador Académico de CLACSO.

veniles rebeldes que en décadas anteriores habían participado activamente en las protestas e insurrecciones, en los movimientos sociales y políticos cuestionadores del orden capitalista que tuvieron lugar tanto en los países centrales como en el Tercer Mundo.

La caída del Muro de Berlín y el desplome de los regímenes comunistas de Europa Oriental a fines de los ochenta, procesos en los cuales sus juventudes tuvieron un protagonismo destacado, fue para los profetas liberales una nueva e inequívoca señal para proclamar a los cuatro vientos el triunfo final de los valores universales de la libertad y del consumo. No cabía duda, se decía, que si los jóvenes de esos países se revelaban contra los regímenes burocráticos era, entre otras cuestiones, porque los socialismos realmente existentes no permitían satisfacer sus ansias naturales de consumo. A inicios de los noventa, el capitalismo recibía con los brazos abiertos a millones de jóvenes desheredados del consumo, prometía prosperidad, libertad, éxito económico y decretaba el fin de la historia. Ante las perspectivas de potenciales y millonarias ganancias que se abrían como consecuencia del triunfo universal del capitalismo y la desregulación del comercio mundial, las grandes empresas internacionales redoblaron sus esfuerzos publicitarios destinados a seducir a los jóvenes con su ingreso al edén del consumo. La osadía del mercado fue aún más lejos de lo conocido hasta entonces: las imágenes del Che Guevara, de Lenin, de Marx, de Mao, de Fidel y de otros rebeldes sociales fueron utilizadas en diferentes países del norte para promocionar la venta de productos juveniles –ropas, cosméticos, paquetes turísticos, música. Una inequívoca señal destinada a demostrar a las generaciones actuales que, tamizados por la lógica ahistórica de la mercantilización, hasta los revolucionarios de antaño pueden ser convertidos en mercancías.

Las multitudinarias protestas ocurridas en noviembre de 1999, en la ciudad de Seattle, contra la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pusieron en tela de juicio estas optimistas visiones de la mundialización capitalistas vehiculizadas por los organismos internacionales y los gobiernos neoliberales de diferentes países del mundo. La Batalla de Seattle –acompañada por una brutal represión de las fuerzas policiales– puso de manifiesto la amplitud del descontento social a escala internacional generado por las políticas neoliberales y la agudización de la concentración de la riqueza durante la última década.

Seattle marca un punto de inflexión en las protestas internacionales contra la mundialización neoliberal². Un rápido repaso de la cronología³ de estas manifestaciones muestra, para el 2000, un significativo aumento de las acciones contra los organismos internacionales y el gobierno de los poderosos que se incrementa un año después. En perspectiva histórica, este proceso de consolidación de las resistencias internacionales ocurre en un lapso de tiempo muy corto en relación a los pronósticos de paz social augurados por los ideólogos del mercado. En menos de diez años los prometidos efectos benéficos del neoliberalismo y de la desregulación comercial y financiera parecen haberse esfumado al calor de la recesión

económica y de las recurrentes crisis financieras –Asia, Rusia, Brasil, Turquía, Argentina. Las promesas incumplidas del capital han dejado paso a un desolador panorama internacional, signado por una escalofriante concentración de la riqueza y la difusión creciente de conflictos armados que las potencias mundiales orquestan y alientan, en especial Estados Unidos.

En este escenario de renovado cuestionamiento en torno a los regresivos efectos del modelo civilizatorio forjado por el neoliberalismo, las juventudes emergen como sujetos centrales de las protestas. Las recientes protestas kabiles en Argelia; las movilizaciones estudiantiles en Indonesia que pusieron fin al despótico régimen de Suharto; la nueva Intifada palestina; las agitaciones de los inmigrantes ilegales latinoamericanos (*encerrados*) en España y en Europa en general; las revueltas de jóvenes inmigrantes africanos en las periferias de las ciudades francesas así como el poderoso movimiento de los *Tutte Bianche* en Italia, representan una multiplicidad de formas de participación juvenil contra el impacto desigual del orden neoliberal sobre países y culturas diferentes.

A estos ejemplos mencionados pueden agregarse otros que refuerzan esta perspectiva: las campañas de denuncia contra los *sweatshops*⁴ y contra el poder de las grandes multinacionales organizadas por sindicatos estudiantiles de las universidades norteamericanas; la activa intervención de jóvenes en las protestas de los *piqueteros* en Argentina; el importante componente juvenil en organizaciones que denuncian los efectos del capitalismo financiero de casino, tales como la red ATTAC (Asociación por una Tasa Tobin de Ayuda a los Ciudadanos); la lucha de los estudiantes coreanos junto a la KCTU (Korean Confederation of Trade Unions) contra la implementación de estas políticas en su país; la reciente huelga estudiantil de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como las relevantes movilizaciones juveniles en Irán a favor de la liberalización política del régimen islámico.

En diferentes grados y niveles, estas expresiones de rechazo denuncian las consecuencias del régimen social de acumulación impulsado a escala planetaria por el capitalismo en su actual fase. Estas manifestaciones del conflicto son la expresión, entre otras, de tres tendencias simultáneas, a saber:

- El retorno de la protesta social como consecuencia de la crisis de legitimidad del orden mundial neoconservador. Esta tendencia da por tierra con las optimistas visiones del pensamiento liberal en relación a la estabilidad social y política del mismo y el fin de la historia.
- El lugar destacado que cabe a los movimientos juveniles en su lucha contra las consecuencias de este nuevo orden. Por ejemplo: las revueltas de los kabiles, palestinos, indígenas y campesinos de América Latina, inmigrantes ilegales en Estados Unidos y en Europa desmitifican el proceso globalizador en curso. Los jóvenes trabajadores clandestinos de la canción de Manu Chao parecen ser el rostro oculto que hoy comienza a hacer sentir su voz.

- El protagonismo relevante de la resistencia de los jóvenes en la dinámica del movimiento anti-mundialización neoliberal⁵ y, más específicamente, en las protestas internacionales que han acontecido en Seattle, Washington, Praga, Niza, Porto Alegre, Gotenburgo y Génova. En la mayoría de estos casos, su participación se ha revelado como un elemento decisivo de la dinámica de estas movilizaciones y ha favorecido, a través de la introducción de novedosas y vistosas formas de protesta, una creciente visibilidad de las mismas. Nuevos actores juveniles articulados en torno a la defensa de los derechos indígenas y campesinos, del medioambiente, de las identidades de géneros, del combate contra las multinacionales, contra la discriminación de los inmigrantes en los países industrializados, dan cuenta de su inserción en todas estas pluralidades reivindicativas.

Intervenir de manera activa en las protestas internacionales, iniciado el siglo XXI, cobró una nueva dimensión para aquellos sectores sociales que hasta hace poco tiempo atrás veían con reticencia los reclamos de estos colectivos etéreos, provocando coaliciones de intereses. Por ejemplo, los sindicatos tradicionales de Europa y Estados Unidos. Ello resulta en gran medida por el hecho de que las juventudes -junto con las mujeres y las comunidades indígenas- representan uno de los sectores más golpeados por las transformaciones del capitalismo mundializado. La precarización y falta de perspectivas del trabajo estable, la difusión de su *pluriactividad* laboral, la pérdida de derechos sociales, la privatización y mercantilización de la educación, el padecimiento de los conflictos armados y de enfermedades endémicas, la eliminación de los espacios públicos de recreación como consecuencia de las privatizaciones de los mismos, representan la cruda cotidianeidad que enfrentan millones de jóvenes en todo el mundo. Estos son excluidos de un modelo promotor de una ciudadanía restringida que reposa en la capacidad de consumo.

El desempleo juvenil de masas y la precarización laboral son piezas clave en la reproducción del modelo de acumulación promovido por el neoliberalismo en la medida en que garantizan un “disciplinamiento” creciente de la mano de obra juvenil, forzada a aceptar el desempleo crónico o bien los “trabajos basura” temporales carentes de toda perspectiva de estabilidad y desprovistos de derechos sociales. Frente a la protesta y rebelión juvenil que derivan de esta situación, el capitalismo neoliberal responde con una creciente estigmatización de la figura del joven a través de la asociación cada vez más manifiesta entre juventud y delincuencia. Prueba de ello es el vertiginoso aumento de la población carcelaria de este sector etéreo en los Estados Unidos y en numerosos países latinoamericanos. El asesinato por parte de la policía italiana de Carlo Giuliani, de 23 años, durante las masivas protestas ocurridas en Génova contra la Cumbre del G8, es un ejemplo emblemático acerca de la respuesta del neoliberalismo a la resistencia de los jóvenes. Asimismo, devela la difusión de una política represiva y de criminalización del conflicto el capitalismo actual expresa frente a las demandas sociales, aún en las doradas democracias de los países centrales.

El presente artículo tiene por objetivo presentar sucintamente la génesis y las evoluciones más recientes del movimiento antimundialización neoliberal. Intentaremos también reseñar, de manera no exhaustiva, las tres tendencias citadas anteriormente, enfatizando, en algunos casos, el surgimiento de movimientos juveniles de protesta y su articulación con el movimiento de protesta global. Un capítulo especial del artículo está dedicado a presentar las protestas más significativas ocurridas en América Latina en los últimos años y a reseñar brevemente el componente de protesta juvenil en los mismos.

La protesta juvenil y el movimiento antimundialización neoliberal

Las multitudinarias manifestaciones que recientemente tuvieron lugar en Génova –y en varias ciudades del mundo- para repudiar la Cumbre del G8 han mostrado tanto la amplitud de la crisis de legitimación del modelo actual como la consolidación de un movimiento de protesta a escala internacional. Aún con mayor ímpetu que en las protestas precedentes, Génova marca un nuevo punto de inflexión en la batalla contra el neoliberalismo. La represión indiscriminada que se abatió sobre los manifestantes durante los cuatro días de la protesta, el maltrato y las vejaciones que sufrieron los cientos de activistas arrestados –cuyos desgarradores testimonios comienzan a hacerse públicos- señalan también la difusión de una política represiva y de criminalización del conflicto como respuesta del modelo capitalista actual ante las demandas sociales. Como en Seattle, la batalla de Génova ha puesto de manifiesto, en el plano de la opinión pública internacional, la vitalidad del movimiento antimundialización. Ciertamente dicho movimiento expresa en la arena global el crecimiento de las protestas y la acción de sujetos colectivos en los planos nacional y local. Pero también de cuenta de un nuevo ciclo de movilización y radicalización juvenil, particularmente significativo en Europa y en Estados Unidos. Desgajando las falacias del fin de la historia, Génova, aún más que Seattle, ha repuesto la iconografía de la rebelión de los jóvenes. Sin embargo, esta realidad hoy inocultable es el resultado de un largo proceso y de un conjunto de experiencias colectivas que la hicieron posible.

El surgimiento y animación de las convergencias internacionales contra el neoliberalismo a partir de mediados de la década de los '90 ha marchado de la mano de la aparición y crecimiento de un diverso y convergente movimiento juvenil que ha sido, junto a otros movimientos y organizaciones sociales, activo participante en las sucesivas jornadas de protesta global. Hacer visibles sus características, sus identidades y sus prácticas, exige reconstruir, aunque sea brevemente, la múltiple historia de su constitución.

En esta perspectiva, la génesis del movimiento antimundialización nos conduce a las profundidades de la selva chiapaneca, al primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo –julio/agosto de 1996- convocado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Pocos meses después de

este primer encuentro, a principios de 1997, comenzaban a difundirse, mediante la Asociación Norteamericana Global Trade Watch, los primeros borradores del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que, en secreto venía siendo negociado en el seno de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE). El AMI, tratado internacional orientado a la protección de las inversiones extranjeras en desmedro de la capacidad regulatoria de los estados y los pueblos, fue inmediatamente calificado por sus detractores como la nueva biblia del capitalismo mundial.

La extendida campaña contra el AMI fue el primer punto de articulación, fundamentalmente europeo-norteamericano, pero también se irradió a nivel mundial, de un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales, intelectuales, activistas y representantes de diversos movimientos sociales, y lograrían además su primera victoria. Convocaba entonces a un amplio conjunto de asociaciones ecologistas, de derechos civiles y de lucha contra las corporaciones transnacionales y contra los efectos de la desregulación comercial y financiera. En el caso de América del Norte, ya habían tenido su bautismo de fuego en la contestación al NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América Norte). En dichas acciones participaron centenares de estudiantes agrupados en organizaciones como *Students United Against Sweatshops*. Este nuevo activismo juvenil iba más allá de las reivindicaciones de género e identidad, que estructuraron mayoritariamente al movimiento estudiantil la principios de los años noventa. Una de sus características distintivas era la importancia que asumía la lucha contra las corporaciones empresariales transnacionales⁶. No se trataba ya de denuncias generales sobre el capital internacional, sino sobre la organización de campañas –extremadamente documentadas– que se orientaban a difundir las prácticas inhumanas de producción y explotación de ciertas empresas y marcas internacionales, tales como Nike, Boise Cascade o Monsanto. A su vez, llamaban a cuestionarlas judicialmente y promover boicots contra sus productos⁷. La difusión de este movimiento estudiantil anticorporativo no sólo alimentó la articulación con las organizaciones sindicales, sino que también planteó un punto de convergencia con otros movimientos. Por ejemplo, los grupos ecologistas con una participación destacada de jóvenes, alrededor de un adversario común: las grandes empresas transnacionales. Esta confluencia de objetivos y las similares formas de organización y protestas –grupos de afinidad, desobediencia civil– constituyeron la base de la Red de Acción Directa (*Direct Action Network*), en 1999. Una buena parte de estas asociaciones confluirán en la preparación de la jornada de Seattle.

En el plano del movimiento en su conjunto, fue un año de consolidación y ampliación del proceso de convergencias internacionales contra las políticas de las instituciones del poder mundial y sus consecuencias. Por un lado, los meses de febrero, abril y octubre marcaron momentos privilegiados al ser considerados la primera gran victoria del movimiento antineoliberal: postergar y suspender públicamente el anuncio del proceso de negociaciones secretas –realizadas en el seno

de la OCDE- para la conclusión del Acuerdo Multilateral de Inversiones. En febrero, una coalición internacional integrada por más de 600 organizaciones sociales lanzó una campaña coordinada de denuncia y presión contra el acuerdo. En abril, ante la reunión de la OCDE -convocada en París para aprobar el acuerdo- activistas de más de 30 países se dieron cita en las protestas. La OCDE decidió finalmente posponer la sanción del AMI. Este hecho, vivido como una primera victoria parcial, impulsó a una nueva campaña internacional que triunfaría nuevamente en octubre cuando dicha organización gubernamental decidió suspender las negociaciones.

Como parte de estas reacciones y de la vitalidad que había demostrado la misma, en junio de 1998, se creó en París, a iniciativa de *Le Monde Diplomatique*, la asociación ATTAC. Ella promovió la creación de un impuesto a las transacciones financieras especulativas retomando la propuesta realizada por el economista y premio Nobel James Tobin, décadas atrás. Dicha asociación rápidamente ganó impulso a nivel internacional y, en diciembre del mismo año, se llevó a cabo en la capital francesa una reunión en la que participaron representantes de una decena de países y decidieron impulsar a esta asociación para estimular el control democrático de los mercados financieros y sus instituciones⁸. Particularmente en Francia, y en otros países europeos, ATTAC se constituyó en un espacio de participación y organización de centenares de estudiantes y jóvenes de otras extracciones.

Por otra parte, a mediados de mayo del '98, en ocasión de la reunión ministerial de la OMC, en Ginebra y del Segundo Encuentro Anual del G8 (Birmingham, Inglaterra) se realizó el Primer Día de Acción Global. Este accionar convocó a distintas manifestaciones de repudio en donde la participación de colectivos étéreos fue nuevamente destacado a través de grupos ecologistas, de mujeres, anarquistas, libertarios, campesinos y desocupados. Casi un año después, el Segundo Día de Acción Global extendió su fuerza de denuncias a distintos centros financieros del mundo, particularmente en la city londinense. A su vez, la Caravana Intercontinental, con más de 400 activistas de todo el mundo, marchó a Colonia, Alemania, para protestar frente a la reunión anual del Grupo 7. En el marco de estas movilizaciones se destacó la participación de numerosas organizaciones jóvenes, entre ellas, la de origen británico *Reclaim the Streets*. Heredera del activismo ecologista impulsado por *Greenpeace* y *Friends of Earth*, su constitución a mediados de la década del '90, daba cuenta de la creciente radicalidad que había asumido un fragmento de jóvenes ecologistas británicos. Partidaria de la acción directa no violenta, los temas de intervención de la asociación *Reclaim the Streets* irán diversificándose, más allá de las preocupaciones medioambientales iniciales. Si en 1997, apoyaban a larga huelga de los trabajadores del puerto de Liverpool y participaban en la primera marcha europea contra el desempleo, un año después, serían uno de los principales animadores de los primeros días de Acción Global⁹.

Estos torrentes subterráneos de rechazo al neoconservadurismo económico estaban preparados para desembocar en Seattle y demostrar al mundo y a los desprevenidos funcionarios gubernamentales la silenciosa pero pujante fuerza que se había ido construyendo. Un rápido repaso de los hechos nos muestran el intenso y ferviente debate y la magnitud de la protesta: el 26 y 27 se celebró la conferencia del *International Forum on Globalization* en la que participaron académicos y representantes de organizaciones. Al día siguiente, un foro discutió la OMC y el sistema de guerra global. El 29, un nuevo encuentro abordaba la cuestión del libre comercio, la salud y el medioambiente, en tanto que el 30 de noviembre se libraba en las calles la Batalla de Seattle. Miles de estudiantes y jóvenes de América del Norte y de Europa marcharon al centro de la ciudad. Ecologistas, feministas, campesinos y agricultores, activistas de derechos humanos, minorías sexuales, inmigrantes, se sumaron a la protestas contra las políticas de la OMC. Las intersecciones de las calles fueron bloqueadas por las “tortugas de Seattle”; los estudiantes realizaron sentadas frente a los hoteles de las delegaciones oficiales y sobre todo alrededor del Centro de Convenciones, en donde estaba prevista la ceremonia de apertura de la Ronda del Milenio, asociados en los diversos grupos de afinidad y en la Red de Acción Directa. La policía reprimió salvajemente con balas de goma y gases pimienta y las famosas imágenes de los manifestantes disfrazados de tortugas verdes recorrieron el mundo. El Memorial Stadium fue escenario del gigantesco acto *Labor Rally*, donde se presentaron 30 mil militantes sindicales. Al finalizar el acto, 50 mil personas marcharon por Seattle haciendo fracasar la apertura de la reunión de la OMC y bloqueando las reuniones en los hoteles. Durante toda la noche se libró una verdadera batalla donde miles de activistas fueron detenidos. La protesta callejera y la represión se prolongaron durante tres días, momento en que estallaron las diferencias en el seno de la OMC y numerosos representantes de los países del Tercer Mundo elevaron su voz contra las negociaciones de los países industrializados y la farsa del milenio. El fracaso de la reunión exacerbó las controversias comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea. El 4 de noviembre, el diario local *The Seattle Times* titulaba: “Colapsan las conversaciones, la reunión termina”. La Ronda del Milenio había naufragado.

A escala mundial, Seattle fue el bautismo de fuego y el momento de consolidación de este vasto, diverso y novedoso movimiento planetario contra la injusticia. Seattle es impensable sin las luchas previas y su súbita irrupción mediática contrastó con el largo y metódico trabajo militante realizado desde meses antes para sorprender al mundo la llegada del milenio. Para el movimiento juvenil, en particular, fue un espacio de articulación transatlántico que sirvió para demostrar la relativa efectividad de sus formas de organización y de bloqueo.

La corriente antimundialización cobró, tras estas jornadas, un nuevo y notorio impulso en el 2000, año que permitía consolidar una coordinación entre los diferentes frentes, movimientos y organizaciones. Las protestas se intensificaron

y se expandieron geográficamente a todos los continentes. De enero a diciembre, Davos, Bangkok, Washington, Bologna, Ginebra, Okinawa, Melbourne, Praga y Niza se convirtieron en escenarios de manifestaciones masivas frente a las distintas cumbres convocadas, por lo que el movimiento ha caracterizado como las instituciones del poder mundial (Foro Económico Mundial, UNCTAD, OCDE, Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y G7). El arco social que en ellas participaron pareció amplificarse y enriquecerse en sus reivindicaciones y propuestas.

En abril, con la consigna “¡Desfinanciar al Fondo! ¡Quebrar al Banco! ¡Desahacerse de la Deuda!”, 30 mil manifestantes, entre los que se contaban agrupaciones juveniles, intervinieron en la protesta en Washington en ocasión de la reunión del Fondo Monetario Internacional.

En junio, en Bologna, Italia, en ocasión de la Cumbre de la OCDE las movilizaciones fueron convocadas, entre otros grupos, por Tutte Bianche. Conformados éstos en 1999, provenientes de los centros sociales del norte de Italia, participaron en una movilización por los derechos de los inmigrantes, inspirados en el zapatismo y las jornadas de Seattle. Los monos blancos o invisibles ocuparon la atención de los medios de comunicación, recientemente, en Génova: “A l@s inmigrantes, a l@s trabajadora@s precarios, a las amas de casa, a las prostitutas, a l@s jóvenes en paro, a l@s indi@s en Chiapas, a l@s campesinos en Brasil... se les arranca el rostro, se les roba su propia existencia... por eso hemos dotado de un instrumento para proclamar esta invisibilidad y tratar de romperla: los monos blancos”. Afirman y señalan que “mediante la desobediencia civil organizada (queremos) enseñar todos esos rostros que trataron de borrar”¹⁰.

En septiembre, entre 10 mil y 30 mil manifestantes se dieron cita para protestar contra la reunión del Foro Económico Mundial en Melbourne, Australia. La activa participación de estudiantes en estas movilizaciones dio cuenta de la amplitud y convergencia del proceso.

El movimiento de jóvenes, particularmente el europeo, se concentró nuevamente en el Quinto Día de Acción Global (26 de septiembre) en ocasión de la reunión de la reunión del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Praga, República Checa, escenario de demostraciones de más de cuarenta países de todo el mundo. Las 15 mil personas allí reunidas obligaron al adelanto del cierre de la reunión del FMI. Estuvieron presentes, entre otros, los Tutte Bianche, junto a los jóvenes de ATTAC y al Movimiento de Resistencia Global español. Este último surgió de la confluencia de los comités de apoyo a los zapatistas, de los frentes de ocupas y de la Red Ciudadana para la Abolición de la Deuda Externa que, meses antes había organizado un referéndum, de particular importancia en Cataluña, por la anulación de la deuda del Cono Sur.

Similares confluencias dieron vida a las acciones en ocasión de la Cumbre de la Unión Europea -realizada en Niza el 5 y 6 de diciembre- donde participantes y

delegaciones de distintos países marcharon por las calles para denunciar la Europa neoliberal.

En esta perspectiva, la realización del Foro Social Mundial a fines de enero de 2001 en Porto Alegre fue resultado y expresión de estos múltiples procesos que acabamos de describir. La primavera de Porto Alegre se alimentó y dio cuenta tanto del movimiento internacional antineoliberal- sean sus experiencias, sus programáticas y sus discusiones- como así también del crecimiento de la protesta social en las periferias, particularmente en América Latina, sin soslayar los aportes brindados por la izquierda social y política brasileña. En especial, la gestión municipal y estadual del Partido de los Trabajadores gaúcho. Estos tres hilos se anudaron para la creación del Foro. En la genealogía del movimiento antimundialización, dicho acontecimiento, que significó una contestación a Davos, constituyó un nuevo punto de inflexión en su capacidad de cobijar y dar vida a multitudinarios debates y elaborar propuestas y consensos compartidos por parte de este amplio movimiento internacional.

Sin más, fue un verdadero parlamento de los pueblos del cual no estuvieron ajenos los jóvenes, aunque lamentablemente sus actividades se vieron casi restringidas a su propio campamento.

Durante el presente año, se registró un acelerado proceso de convocatorias autogestivas, tales como la manifestación contra la firma del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en Buenos Aires y en Québec; las jornadas de repudio en Gotenburgo (Suecia) frente a la reunión de la Unión Europea; las protestas en Barcelona ante la suspendida convención del Banco Mundial hasta llegar a las movilizaciones de Génova.

En cierta medida -de manera similar a los '60 y '70, aunque en una menor escala- una generación se moviliza con sus valores, sus propios métodos y sus modos de organización específicos. Los jóvenes que la integran forman parte de un movimiento mucho más amplio donde convergen, no sin discusiones, con organizaciones no gubernamentales, sindicatos, centrales obreras, partidos políticos, agrupaciones feministas, minorías sexuales, religiosas, étnicas, raciales. Entre otras tantas expresiones, en la batalla y en el debate internacional contra la mundialización del neoliberalismo. A su vez, se identifican y apropian de las grandes tradiciones movimientísticas de Occidente, de cuño libertario, sea por su horizontalidad organizativa, desconfianza a las lógicas de representación de las instituciones políticas y del Estado así como la preeminencia de formas de acción directa. Y que proclama su crítica a la economía y la cultura neoliberal, y a las representaciones institucionales de su poder, que afirma, como reza una de las consignas del movimiento global, que no debemos permitir que el mundo se convierta en una mercancía.

La revuelta en el Sur: América Latina y la protesta social

También en América Latina el cierre de esta última década, supone un aumento significativo de las protestas sociales, revirtió de manera importante la menor conflictividad registrada a comienzos de esos años. Las dictaduras militares de los ochenta fueron precursoras, sobre todo en el Cono Sur, de la implementación de políticas neoliberales en la región. Asumieron también la tarea de garantizar -recurriendo al Terrorismo de Estado, a la desaparición forzada de personas, los campos de concentración, cárceles y fusilamientos- las condiciones de paz social sobre la que reposaría el consenso liberal. El fracaso de ciertas tentativas económicas de corte neokeysiano tíbicamente sostenidas por los regímenes democrático-institucionales que reemplazaron a las dictaduras por un lado, y las radicales transformaciones de la economía internacional por el otro, allanaron el camino para la profundización de este modelo, que se sustentó en procesos de privatización, de apertura comercial, de ajuste estructural y de flexibilización laboral.

En los primeros años, los movimientos sociales de oposición a estas políticas fueron -salvo algunas excepciones- derrotados, en tanto que los sectores obreros latinoamericanos sufrieron un notable retroceso, producto de las transformaciones y mutaciones en el mundo del trabajo -flexibilización, precarización, desempleo en masas. El terrible impacto social de los cambios estructurales vehiculizados por el neoconservadurismo, sin embargo, comenzaba a sacudir la paz social del continente a partir de mediados de los noventa. El grado de protestas cobró un decisivo impulso a finales de la última década (1999-2000) y aparecieron novedosas formas de lucha, nuevos actores y movimientos sociales que ponen de manifiesto las profundas transformaciones en las estructuras sociales de la región operadas por el liberalismo económico durante este decenio¹¹.

Los movimientos campesino-indígenas, los asalariados de las áreas del Estado, los estudiantes y pobladores encarnaron, principalmente, este nuevo ciclo de protestas. En muchos de estos casos, sus protagonistas fueron actores sociales relativamente recientes, constituidos alrededor de la década del '90. El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil, la Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatoriana (CONAIE), el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, las comunidades campesino-indígenas del Altiplano y del Chapare en Bolivia, por citar los más significativos, señalaron la revitalización y reformulación del movimiento rural. Acontecimiento que resultó posible por el carácter central de los procesos de reestructuración agraria y de expropiación de los recursos naturales en la región, bajo estas políticas. En el mismo sentido, nuevas experiencias de organización sindical, la revitalización o creación de asociaciones comunales y ciudadanas -como lo es la experiencia de la Coordinadora del Agua en Cochabamba- y la aparición de movimientos de trabajadores desocupados (particularmente en Argentina) reflejaron un similar proceso en el mundo urbano.

La reciente y multitudinaria caravana zapatista por la paz y la dignidad de los pueblos indígenas –que recorrió México durante el mes de marzo- reclamando la aprobación de la ley de reconocimiento de los derechos y la identidad de los indígenas mexicanos (Ley de la Cocopa); el levantamiento indígena de enero/febrero impulsado por la CONAIE en Ecuador; las recientes protestas rurales y urbanas en Bolivia que prolongaran más ampliamente los conflictos de abril y septiembre del pasado año; las movilizaciones que desencadenaron la destitución de Fujimori en Perú y las luchas de los *piqueteros* en Argentina, señalaron algunas de las experiencias de este ciclo de protestas sociales abierto en Latinoamérica. Y resultó paralelo al crecimiento de la protesta global reseñado anteriormente.

Este crecimiento de la protesta social en la región se inscribió en un contexto político, económico y social de particular complejidad signado por la inestabilidad y la recesión económica abiertas tras la crisis asiática y rusa del '97 y '98. A su vez, se agudizó por un desfavorable marco internacional y por la continuidad del proceso de concentración del ingreso y la riqueza. Un escenario caracterizado también por los renovados intentos de responder a esta situación, profundizando las políticas de corte neoliberal y las búsquedas de una nueva subordinación del espacio latinoamericano a la hegemonía de los Estados Unidos. Procesos que han precipitado la transformación del agotamiento del modelo económico neoliberal en momentos de crisis o de inestabilidad política en algunos países de la región -Ecuador, Bolivia, Argentina. Asimismo, señalaron tanto los límites de los regímenes políticos para dar cuenta de las crecientes demandas sociales como la progresiva deslegitimación de los mismos.

Estos importantes obstáculos no impidieron, sin embargo, que los movimientos sociales y de protesta ganaran en legitimidad y, con diferentes grados y matices, pudieran fortalecerse, madurar en su coordinación y obtener conquistas aunque, en muchos casos, parciales y transitorias. Un número considerable de estas organizaciones y conflictos se han poblado de rostros juveniles, con una marcada tendencia de renovación generacional. En este sentido, en los últimos años en Latinoamérica, colectivos de jóvenes se han sumado a distintos movimientos de reclamo bajo su inscripción de indígenas, mujeres, desocupados o pobladores. Por otra parte, el importante pero todavía limitado, desarrollo de protestas contra la mundialización regional señaló, en relación con las experiencias desarrolladas en el punto anterior, una diferencia significativa en el proceso de movilización de dicho grupo etáreo. Recién en 2001 -con las sucesivas manifestaciones en Porto Alegre-Brasil en ocasión del Foro Social Mundial; en Cancún-México frente la reunión del Foro Económico Mundial; en Santiago de Chile cuando la reunión del BID; en Buenos Aires y en Québec ante las cumbres del ALCA- la participación de colectivos de jóvenes en el movimiento global ha encontrado un espacio de expresión y convergencia a nivel regional. Asimismo, la movilización de éstos, en tanto colectivo con identidad generacional específica, se visibilizó a través de los movimientos estudiantiles, universitarios y secundarios. De acuerdo a los regis-

tros elaborados en el marco del Observatorio Social de América Latina (OSAL/CLACSO), los conflictos protagonizados por los estudiantes en la región latinoamericana en el último año (mayo 2000/abril 2001) han mostrado un sostenido crecimiento. Para dar una idea relativa de este proceso cuantitativo, por ejemplo, mientras en el último cuatrimestre de 2000 dichas luchas representaban un 6,84% del conjunto de registros de conflictos considerados, para el próximo de 2001 este porcentaje se elevó a casi 8%.

Por otro lado, si repasamos algunos de los hechos de las revueltas más importantes protagonizados por los estudiantes en el último año y medio, deberíamos señalar la larga huelga estudiantil de la UNAM. Luego de casi diez meses, en febrero de 2000, terminó abruptamente con el desalojo y arresto de los participantes. A su vez, encontramos el apoyo e intervención de éstos en las diferentes y prolongadas huelgas de los docentes universitarios en Brasil durante el año pasado. También participaron en las acciones contra el alza del transporte en Guatemala (abril/2000) y en las masivas manifestaciones y tomas del movimiento universitario y secundario chileno -a lo largo de todo el año pasado y de la primera mitad del presente- contra los recortes presupuestarios y contra el alza de aranceles del pase escolar para el transporte. Asimismo, estuvieron presentes en la larga serie de protestas en Uruguay en defensa del presupuesto educativo que, iniciadas en setiembre de 2000, con un paro convocado por la Intergremial Universitaria, se prolongó en sucesivas tomas de liceos y se extendió a distintos paros y tomas por facultades, para concluir en una prolongada huelga de toda la comunidad universitaria. A estos breves ejemplos habría que sumar las acciones estudiantiles en Venezuela, su intervención en la lucha contra Fujimori en Perú y las movilizaciones universitarias y secundarias contra los recortes presupuestarios impulsados por el gobierno argentino en el pasado marzo. Estos hechos pudieron dar cuenta tanto de la particular vitalidad del movimiento estudiantil -ciertamente con sus disparidades nacionales- así como de sus limitaciones, en términos de continuidad, densidad social e identidad generacional, que hasta hoy parecen explicar las intermitencias temporales de su práctica colectiva. Ello sin duda planteó una diferencia respecto de las experiencias de las décadas de los '60 y '70 pero también de los procesos descriptos para el movimiento juvenil de protesta global.

A pesar de estas distancias, sin embargo es posible marcar algunas similitudes. En este sentido, de las experiencias de lucha reseñadas anteriormente se destacará la toma de la UNAM. No sólo por la importancia de dicha universidad a nivel nacional y regional, sino también por la dinámica y radicalidad desplegada por los estudiantes que alimentó una huelga y ocupación de instalaciones a lo largo de casi diez meses. Como lo señaló Ana Esther Ceceña, una de las características del movimiento fue “el rechazo a los sistemas de representación política existentes, a la burocratización en las instancias de toma de decisiones, a la creación artificial o mediática de líderes, a la idea de vanguardia, a los acuerdos jerárquicos y las decisiones apresuradas, a espaldas de las bases”¹². En suma: los

principios organizativos de horizontalidad y rotatividad, los mecanismos asamblearios y de grupos de afinidad y un espíritu radicalmente democrático emparejaron la historia del mismo que conformó el Comité General de Huelga (CGH) de la UNAM con la experiencia zapatista y con las prácticas juveniles antiglobalizadoras.

Rupturas, continuidades y posibilidades

Los prolongados ecos de las revueltas de los jóvenes de finales de los sesenta -con su mayoritaria inscripción estudiantil- consolidaron una visión que tendió a asociar durante las décadas posteriores la protesta de los jóvenes con la de los estudiantes. Esta lectura reposaba sin duda en la masificación de los mecanismos de escolarización secundaria y terciaria que conoció el capitalismo de posguerra tanto en los países centrales como en América Latina. Los liceos y universidades, en tanto espacios masivos de socialización de las juventudes en los años cuarenta, fueron lugares privilegiados en los que nacieron y se alojó una gran parte del reclamo de este grupo etéreo. También en el mismo período, el movimiento obrero fue otro escenario para canalizar la participación colectiva juvenil. Las transformaciones operadas a escala internacional bajo el impulso de las políticas neoliberales a partir de la década de los ochenta y profundizadas en el último decenio introdujeron profundas modificaciones en las estructuras sociales y en las dinámicas reivindicatorias.

A través de un breve análisis del surgimiento y desarrollo del movimiento antimundialización y la intervención de éstos en dicho espacio de resistencia, hemos intentado reseñar algunas de las características que hoy presenta la protesta de los jóvenes. Lejos de haberse esfumado en los laberintos del fin de la historia, estas movilizaciones se resignificaron -en términos de acciones, sujetos y demandas- y parecen haber cobrado un nuevo impulso.

En cuanto a los países centrales industrializados hacia fines de los noventa, recogen la herencia experimental de los movimientos sociales predominantes en la década anterior (ecologistas, antinucleares, derechos humanos y civiles, feministas, orientación sexual, entre otros), imprimiendo una mayor radicalidad tanto al accionar como a los objetivos y programas. Contingentes de activistas juveniles de los movimientos y/o colectivos reseñados pertenecen a una generación que no conoció los *años dorados* del welfarismo europeo. Por lo tanto, manifiestan una justificada reticencia frente al reformismo de los sindicatos de origen socialdemócrata que guiaron las propuestas reivindicativas de los asalariados en el período de posguerra. A su vez, éstas últimas a menudo han manifestado cierta desconfianza hacia movimientos y *repertorios de protesta* que escaparon al reformismo tradicional de sus propias organizaciones. Sin embargo, una de las características del movimiento juvenil ha sido la creciente conciencia sobre la necesidad de coordinar con otros grupos, frentes y sectores sociales -en forma lenta y trabajosa- puen-

tes y vínculos que permitieron, por ejemplo en Niza, Gotemburgo y Génova, una confluencia en la acción entre ambos sectores. Por último, es preciso señalar la dificultad aún existente, reseñada por diferentes autores, para integrar en estos movimientos juveniles a sus pares inmigrantes ilegales en los países del Norte. Ciertamente, sus capacidades organizativas y sus posibilidades de confluencia con los otros colectivos de jóvenes se dificultan por las propias condiciones laborales inhumanas en las que se encuentran por ser inmigrantes, por el miedo a la visibilidad y el temor a la pérdida de los trabajos ilegales o aún por la simple represión y persecución a los que son sometidos. Experiencias como la de los colectivos de *Sans Papiers* (indocumentados) en Francia o los Encerrados en España y la solidaridad que han recibido de los propios militantes y ciudadanos de Europa demuestran, sin embargo, que un lento proceso de convergencia solidaria es posible.

En América Latina, la resistencia y movilidad de los jóvenes aparece signada con mayor crudeza por la creciente polarización social generada por dos décadas de aplicación de políticas de concentración del ingreso que han difundido la pobreza, de la cual ellos son víctimas privilegiadas. Su creciente participación en los movimientos sociales son un claro ejemplo de lo expresado. Por otra parte, el experimento neoliberal en nuestro continente ha tenido como uno de sus objetivos principales el vaciamiento y privatización de los servicios públicos, expropiando así a millones de ciudadanos el derecho a la salud y a la educación gratuita. El sistema educativo estatal y, en particular, las universidades, han sido profundamente afectadas por progresivos e importantes recortes presupuestarios y procesos de mercantilización y/o privatización. Ante estos embates y la crisis de un modelo universitario que, relativamente generalizado en la década del '80, parecía cumplir la función de verdadera "playa de estacionamiento", comienza a constituirse un movimiento estudiantil que en su oposición a los procesos de vaciamiento y arancelamiento y en su exigencia de aumentos presupuestarios, becas y subsidios cuestiona también las formas de gestión de la vida universitaria. En numerosos casos, tal cual lo demuestran las cronologías relevadas en el OSAL, dicho movimiento ha logrado una sólida confluencia reivindicativa con los trabajadores de la educación pública (profesores, docentes y no docentes).

Más allá de las diferencias señaladas en términos de origen, desarrollo y densidad la revitalización de un movimiento de protesta juvenil a nivel internacional parece compartir un mismo énfasis en la generación de prácticas organizativas horizontales, en la puesta en acción de renovadas formas de protesta, en el cuestionamiento de los modelos tradicionales de organización política y, simultáneamente, en la búsqueda de articulaciones y confluencias más amplias. Sus acciones señalan la progresiva ruptura de los mecanismos disciplinadores cifrados en la reproducción del individualismo competitivo, la apatía y la resignación. Esta naciente solidaridad generacional activa y crítica, que construye cotidianamente sus propias identidades y marcas culturales, recupera para todos nosotros el futuro como posibilidad de cambio.

Bibliografía

- Aguiton, Christophe 2001 *Le Monde nous appartient* (Paris: Plon).
- Bello, Walden 2001 “Present at the creation: focus and the march from Seattle to Porto Alegre” en *Focus on the Global South Annual Report 2001* (Bangkok).
- Ceceña, Ana Esther 2000 “Para una arqueología de los nuevos movimientos sociales” en Rajchenber, Enrique y Fazio, Carlos (compiladores) *UNAM Pre-sente ¿Futuro?* (México).
- Chesnais, François (1998) *Tobin or not Tobin* (Paris: L’esprit frappeur).
- Cockburn, Alexander y Jeffrey, St. Clair “El nuevo movimiento. Por qué estamos peleando” en Seoane, José y Taddei, Emilio (compiladores) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).
- Klein, Naomi 2001 *No logo. La tyrannie des marques* (Paris: Actes Sud)
- Movimiento de Resistencia Global & Invisibles 2001 *En Génova, volveremos a asaltar los cielos* (España).
- Observatorio Social de América Latina (OSAL-CLACSO)* (2001).
- Seoane, José y Taddei, Emilio 2001 (compiladores) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).
- _____ “De Seattle a Porto Alegre. Pasado, presente y futuro del movimiento anti-mundialización neoliberal” en Seoane, José y Emilio Taddei (Compiladores) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).
- Varios Autores (1999) *ATTAC. Contre la dictature des marchés* (Paris: Editions Syllepse).

Notas

- 1 Ver Klein, Naomi *No logo. La tyrannie des marques*, Actes Sud, Paris, 2001, página 35.
- 2 Numerosos estudiosos de la protesta internacional coinciden en este aspecto. Ver Bello, Walden “Present at the creation: focus and the march from Seattle to Porto Alegre” en *Focus on the Global South Annual Report 2001*, Bangkok, 2001. Aguiton, Christophe *Le Monde nous appartient*, Paris, Plon, 2001.
- 3 Una detallada cronología de las protestas y campañas más importantes contra la mundialización neoliberal desde 1996 (Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo en Chiapas, México) hasta inicios de 2000 (Foro Social Mundial de Porto Alegre) se encuentra en Seoane, José y Taddei, Emilio (compiladores) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, páginas 191 a 200.

4 “Talleres del Sudor”. Palabra con la que se designa los talleres de confección de las multinacionales en los países del Tercer Mundo, en los que predomina una explotación intensiva de la mano de obra, del trabajo infantil, y donde los trabajadores, fundamentalmente mujeres, carecen de los mínimos derechos laborales.

5 En relación al origen del movimiento contra la mundialización neoliberal y al lugar que le cabe a las protestas de Seattle en este proceso ver Seoane, José y Taddei, Emilio “De Seattle a Porto Alegre. Pasado, presente y futuro del movimiento anti-mundialización neoliberal” en Seoane, José y Taddei, Emilio (compiladores) op.cit., pág. 105 a 129.

6 Naomi Klein ha realizado un detallado análisis y relato del activismo juvenil en los Estados Unidos y Canadá contra las corporaciones multinacionales. En el abundante y esclarecedor libro *No logo*, la autora analiza los cambios en las estrategias productivas y publicitarias de las “grandes marcas” a lo largo de las últimas décadas. Asimismo, da cuenta de la aparición de colectivos juveniles universitarios que se revelaron contra las políticas de “partenariat” entre sus universidades y las multinacionales que en numerosos países del Tercer mundo reposaban su producción en la violación abierta de las normas laborales. Ver Klein, Naomi, op. cit.

7 Sobre esta cuestión puede consultarse Cockburn, Alexander y Jeffrey, St. Clair “El nuevo movimiento. Por qué estamos peleando” en Seoane, José y Taddei, Emilio (compiladores), op. cit.

8 En torno a la creación de ATTAC y la discusión sobre la Tasa Tobin ver respectivamente Autores Varios (1999) *Attac. Contre la dictature des marchés* Paris, Editions Syllepse y Chesnais, François (1998) *Tobin or not Tobin* Paris, L’esprit frappeur.

9 Ver Aguiton, Christophe, op.cit., pág. 165.

10 Movimiento de Resistencia Global & Invisibles *En Génova, volveremos a asaltar los cielos*, España, julio de 2001.

11 Para un análisis detallado de los principales movimientos de protesta ocurridos a partir de 1999 hasta la fecha en América Latina ver los cuatro números de la revista *Observatorio Social de América Latina (OSAL-CLACSO)*. En los mismos se presenta una detallada cronología del conflicto social que cubre todo el año 2000 y el primer cuatrimestre de 2001.

12 Ceceña, Ana Esther “Para una arqueología de los nuevos movimientos sociales” en Rajchenber, Enrique y Fazio, Carlos (compiladores) *UNAM Presente ¿Futuro?*, México, 2000.

Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin*

En los dos últimos años, las manifestaciones de Seattle, Melbourne, Washington, Praga, Génova se han convertido en hitos de un proceso que ha puesto en la primera plana mediática¹ a las movilizaciones anti-globalización y a una emergente sociedad civil global que, en forma creciente, parece ir adquiriendo una influencia sobre el sistema internacional. Por otra parte, en Windsor, Québec y Porto Alegre, similares manifestaciones y concentraciones como las del Foro Social Mundial han puesto de manifiesto que nuestra región y el hemisferio no son inmunes a estos fenómenos y a las diversas formas de resistencia promovidas por los llamados “descontentos con la globalización”.

El desarrollo de estos procesos, tanto a nivel global como hemisférico, evidencia una vez más la progresiva presencia en el sistema internacional de una serie de actores noestatales con una amplia incidencia sobre los asuntos y temas internacionales, en el marco de un incipiente “multilateralismo complejo” (Cox, 1997; O’Brien et al, 2000)² de acuerdo a los especialistas, de la “nueva diplomacia” según los funcionarios internacionales (Annan)³, o de la “nueva diplomacia” de los movimientos ciudadanos articulados al desarrollo de la globalización. Esta presencia, además, se vuelve particularmente relevante cuando una multiplicidad de actores internacionales plantea la necesidad de profundizar, en el marco

* Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas. Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP); Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de la Universidad de Belgrano, Argentina.

de los actuales procesos de globalización, en el desarrollo de una *governanza*⁴ global o cuestionan los presupuestos básicos tanto del proceso como de la distribución desigual de sus eventuales beneficios. Sin embargo, independientemente de su composición y desarrollo, la diversidad de actores que emerge en el sistema internacional no afecta la esencia de la globalización sino que le da una nueva configuración al proceso de acumulación de capital a nivel global y a las resistencias al mismo, con el despliegue de un conjunto de fuerzas heterogéneas y frecuentemente en colisión que hacen a la dinámica del mundo global. A la vez, pone en juego una diversidad de enfoques y actitudes ante la globalización y da lugar al despliegue de una diversidad de estrategias para adaptarse o resistir a ella.

En este contexto, los actores noestatales que aparecen en primer plano no son sólo las corporaciones trans- y multinacionales, ni la banca privada, ni siquiera las instituciones financieras internacionales, protagónicos gestores de la nueva arquitectura de poder mundial asociada al desarrollo del capitalismo en esta fase globalizadora en conjunto con la persistencia (así sea redefinida) de los estados, sino un conjunto de organizaciones y movimientos que configuran un nuevo referente internacional bajo la ambigua y poco definida figura de sociedad civil global.

El debate acerca de la configuración de esta sociedad civil global parece darse en la actualidad en torno a la relevancia y a las características de las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), por un lado, y de los movimientos sociales globales (MSG), por otro, como sus componentes principales (Edwards, 2001; O'Brien et al, 2000; Higgot et al, 2000). El énfasis en un componente u otro conlleva, a su vez, diferentes concepciones y enfoques acerca de la globalización y de su rol en su desarrollo, difícilmente integrables entre sí, pero que trataremos de esbozar esquemáticamente. De hecho, diferentes enfoques en la interpretación de la globalización implican diferentes visiones en la altamente compleja comprensión de la dinámica del poder y de la autoridad en las relaciones internacionales y de la posibilidad de introducir formas de *governanza* global (Serbin, 1999; 2000). El eje de la discusión, sin embargo, gira en torno a la compatibilidad del desarrollo del capitalismo global con el desarrollo y la ampliación de formas de democracia liberal en el gobierno global del planeta.

En este marco, el presente artículo intenta esbozar algunas preguntas y algunas consideraciones en torno a tres temas vinculados a la emergencia de este fenómeno. En primer lugar, algunas consideraciones esquemáticas de carácter conceptual, sobre este nuevo actor emergente –la sociedad civil global– y la resistencia a la globalización en sus actuales formas y modalidades. En segundo lugar, un breve análisis de su génesis, desarrollo y evolución reciente en el contexto de nuestro hemisferio. Y en tercer lugar, una serie de consideraciones acerca de sus debilidades y fortalezas en función de su desarrollo futuro. Es importante señalar, asimismo, que abunda la literatura actual sobre el desarrollo, la composición y las orientaciones conceptuales y doctrinarias de la sociedad civil global en ciernes pero que este artículo enfatiza fundamentalmente el dinámico entramado de vín-

culos y nexos que la distingue, y la estructura, en términos de agendas, composición y estrategias, que asume.

¿Acaso existe una sociedad civil global?

Más allá de la exposición mediática de los movimientos *globalifóbicos*, es evidente que en las últimas décadas se ha producido una expansión y una proliferación de organizaciones y redes sin fines de lucro o de poder que promueven, con base en distintos países y con actividades a nivel transnacional, una serie de causas vinculadas al bienestar general de la humanidad y de su *hábitat* planetario y que, en épocas más recientes, han llevado a un primer plano una serie de temáticas globales que van más allá de las preocupaciones y reivindicaciones locales o nacionales. Entre ellas ocupa crecientemente un lugar primordial el cuestionamiento a las modalidades actuales de la globalización y de diversos efectos correlativos de la misma, tanto en el plano eminentemente económico como social y político, y, en especial, las formas de gobernabilidad global a las que da lugar.

Las redes y movimientos transnacionales preceden en mucho a la actual etapa de globalización y se comienzan a desarrollar desde mediados del siglo XIX, con una proliferación de organizaciones económicas, profesionales o solidarias que básicamente responden a una visión universalista, individualizada y racionalista⁵. Baste citar a la Cruz Roja Internacional o al movimiento de los *Boy Scouts* para ilustrar este punto. Muchas de ellas surgen motivadas y promovidas en función de causas solidarias o profesionales, sin aspirar a una incidencia directa sobre los asuntos mundiales pero con la expectativa de modificar aspectos importantes de la cultura mundial y contribuir a los bienes comunes de la humanidad (Boli y Thomas, 2001). Estas y otras redes y organizaciones transnacionales no siempre han ocupado el espacio mediático de una manera tan visible como las movilizaciones citadas al principio de este artículo, desarrollando en general un trabajo consistente pero de bajo perfil en el ámbito internacional, pero en un contexto internacional distinto.

El nuevo contexto, sin embargo, signado por el desarrollo de una nueva serie de procesos de globalización, implica, fundamentalmente, una nueva articulación entre las fuerzas sociales en torno a nuevas formas de acumulación del capital y de las resistencias que engendran, dando lugar, asimismo, a nuevas formas de articulación de sujetos sociales que se expresan y actúan a través de organizaciones y redes transnacionales.

En este marco, un nuevo entramado de organizaciones y redes solidarias y sin fines de lucro y de movimientos de diverso tipo ha ido conformando en la actualidad una incipiente sociedad civil transnacional, que no se limita a las organizaciones nogubernamentales internacionales (ONGIS), configurando un amplio espectro de asociaciones e instituciones a nivel mundial del cual las ONGIS son, como señala una publicación, tan “sólo la punta del iceberg”, probablemente más

visible y expuesta, pero que encubre una gama mucho más amplia de redes y organizaciones transnacionales forjando efectivamente los elementos de una sociedad civil global.

Muchas son las interrogantes, sin embargo, acerca de la sostenibilidad futura tanto de las redes y organizaciones más visibles, como, en menor medida, de las más silenciosas. Esta sostenibilidad depende en un grado significativo tanto de la visibilidad que les permita cumplir con sus objetivos y mandatos respectivos que, a su vez, se encuentra asociada con su capacidad de recaudación de fondos, pero también de la capacidad y eficacia con que cumplen estos objetivos y mandatos, de las estrategias que desarrollan y de las estructuras que permiten sustentarlas, del grado de transparencia y democratización que logren internamente, y de la legitimidad y representación con que sean percibidas tanto por la opinión pública en general como por los gobiernos, los organismos internacionales, las firmas y corporaciones y, en particular por los propios interlocutores, socios y competidores de la sociedad civil.

No obstante, en los últimos años, las actividades de la ONGIs han logrado, por un lado, una visibilidad sin precedentes para aquellas organizaciones que focalizan sus campañas y sus prioridades sobre diversos aspectos sociales y políticos en la promoción o defensa de bienes públicos globales (erradicación de la pobreza y la desigualdad, defensa del medio ambiente, equidad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos) y, por otro, una innegable aunque incipiente influencia en la dinámica del sistema internacional, como lo ilustra la suspensión del Acuerdo de Inversiones Mutuas (AMI) por la OECD, o el retiro de algunos productos del mercado mundial por parte de corporaciones transnacionales, bajo la presión de organizaciones y movimientos ciudadanos.

En este contexto, la articulación entre alta exposición y visibilidad mediática en un mundo altamente informatizado y comunicado, y la capacidad efectiva de influir sobre los actores más relevantes de la dinámica internacional, parece haber sido fundamental para proyectar a esta sociedad civil global en ciernes y, en particular a sus componentes más visibles y, en algunos casos, más estridentes. Esta sociedad civil global incipiente se caracteriza tanto por su heterogeneidad y fragmentación, como por estar inserta en un sistema internacional multi-céntrico que, a diferencia de las sociedades civiles domésticas, no tiene por referencia a un estado. Por otra parte, como acertadamente señalan algunos autores, en realidad es más transnacional que global, en tanto su entramado no alcanza a cubrir la totalidad de la dinámica globalizadora y se articula sobre diversos tejidos sociales transnacionales.

En este marco, como bien señala Edwards (2001), la sociedad civil global “no es una cosa”, sino un escenario complejo de diversas organizaciones, movimientos y actores que no necesariamente constituyen una fuerza uniforme y homogénea en los asuntos internacionales y que presentan tensiones, clivajes y contradicciones internas evidentes. No obstante, pese a su heterogeneidad y fragmentación

y a la diversidad de estrategias que impulsan, constituyen un referente noestatal crecientemente presente en la dinámica de la globalización. A tal punto que, en la última década, instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han reformulado sus propias políticas de relación con la sociedad civil en función de una mayor legitimación de sus agendas⁶, proceso que cuenta con el importante antecedente de la presencia de ONGs en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y ante otras agencias de las Naciones Unidas en décadas previas. Este reconocimiento progresivo ha tenido, tal vez, su mejor ilustración en las iniciativas de ayuda a diversas poblaciones, tanto las afectadas por conflictos y situaciones de extrema pobreza como por desastres naturales, donde las acciones, generalmente lentas, de las organizaciones intergubernamentales, han tenido que articularse, de una manera compleja y a veces poco efectiva, con la capacidad de movilización y acción de numerosas organizaciones nogubernamentales, tanto en Cambodia o Bosnia como en Centroamérica o Ruanda, para sólo citar algunos ejemplos.

Pero también se ilustra con el crecimiento exponencial de las manifestaciones anti-globalización que citábamos al principio.

Sin embargo, el amplio panorama de redes y organizaciones nogubernamentales presentes en la actualidad en el ámbito internacional, y que se asoman con frecuencia a los medios de comunicación globales, no refleja a cabalidad la complejidad y heterogeneidad de este entramado.

La heterogeneidad y diversidad de la incipiente sociedad civil global se expresa tanto en su composición, donde convergen organismos nogubernamentales (ONGs) del Norte y del Sur, movimientos sociales transnacionales de viejo (sindicatos y partidos políticos) y nuevo cuño (ecologistas, feministas, movimientos étnicos), asociaciones y organizaciones solidarias, asociaciones profesionales y *think tanks*, movimientos cooperativos, como en las agendas temáticas, con la priorización de temas específicos y globales (pobreza, desarrollo, derechos humanos, equidad de género, medio ambiente, transparencia y corrupción como los temas más visibles en la actualidad), y en las diferentes estrategias de incidencia que impulsan.

En líneas generales, entre las ONGs -la parte más visible, hasta la aparición de los procesos más recientes de Seattle, Génova y Porto Alegre, de la emergente sociedad civil global -la tendencia predominante es a promover una visión universalista y de “voluntarismo racionalista” en torno a valores universales que, con frecuencia, reflejan las preocupaciones y aspiraciones de sectores de las sociedades industrializadas y no siempre toman en cuenta las particularidades culturales de las sociedades del Sur, asumiendo sin embargo la representación de sus intereses, tanto en términos de los pobres en general como de algunos países pobres en particular. En este contexto, la capacidad financiera y la experiencia acumulada de las organizaciones y movimientos del Norte industrializado, con frecuencia, han definido agendas que son “exportadas” a las sociedades del Sur, priori-

zando temáticas globales que no siempre se encuentran presentes en el horizonte cognitivo y de demandas del Sur y que con frecuencia responden a un tratamiento conceptual y metodológico occidental, sin mencionar las diferenciaciones que se establecen al seleccionar recipendarios, socios o contrapartes, de acuerdo al lenguaje de las diversas ONGs y agencias de cooperación del Norte.

Por otra parte, mientras que los movimientos sociales de viejo cuño pueden seguir lineamientos similares en el marco de concepciones de poder más específicas, los nuevos movimientos sociales transnacionales tienden a combinar elementos de las ONGs, en cuanto a sus formas organizativas, definición de objetivos y agendas, modalidades de financiamiento y de incidencia, con estrategias de cambio que cuestionan algunos de los presupuestos básicos de la globalización en diversas áreas⁷. Este proceso ha generado un extenso debate sobre si sus objetivos, en general, apuntan asimismo a la lucha por el poder, desde la perspectiva de sus propios miembros y de grupos de interés vinculados, dando lugar a nuevas formas de hacer política a nivel transnacional con el propósito de introducir cambios sustanciales, o si comparten una visión no política y meramente solidaria con las ONGs.

Estos “clivajes” internos en el seno de la emergente sociedad civil global entre movimientos sociales internacionales y transnacionales de viejo y nuevo “cuño” y ONGs, entre prioridades temáticas, metodologías y estrategias diversas, y entre los enfoques del Norte y del Sur, hacen a la dificultad de identificar una sociedad civil global homogénea como algo más que un conjunto inorgánico de redes y movimientos sociales transnacionales, y abren una serie de interrogantes sobre su devenir, recientemente expuestos en la literatura y el debate respectivos entre académicos, funcionarios y *practitioners* de la misma. En especial, cuando se abordan, en el marco internacional, los desafíos de una *governanza* global en el contexto ampliamente democrático y participativo de una ciudadanía global.

Por otra parte, el proceso de toma de decisiones a nivel internacional, reducido a una serie de funcionarios y representantes que con frecuencia pueden ignorar o distorsionar sus mandatos específicos y que no cuentan con controles de la sociedad civil, hace a un “déficit democrático” reiteradamente mencionado en las críticas ciudadanas a la dinámica de los organismos y foros globales y regionales y que, eventualmente, afecta las posibilidades de desarrollo de esta *governanza* internacional. En este marco, la participación ciudadana está orientada fundamentalmente a establecer mecanismos correctores o a resolver este “déficit democrático” a través del activismo de las organizaciones ciudadanas en función del desarrollo de campañas que apunten a promover agendas específicas o mecanismos de consulta, asesoría, participación y monitoreo más efectivos por parte de la ciudadanía. Los planteamientos básicos, en este contexto, están referidos a los derechos civiles y políticos de “ejercer derechos”, de una emergente ciudadanía global o regional, en función de corregir las distorsiones que surgen en el intento de desarrollar la democracia a nivel global.

Pero el “déficit democrático”, particularmente (pero no solamente) en las sociedades del Sur, se encuentra asociado a lo que eufemísticamente se denomina un “déficit social”, en tanto no sólo son limitados o conculcados los derechos ciudadanos de participación en la toma de decisiones, sino también los derechos sociales y económicos de amplios sectores de la población, afectados por los programas de ajuste y el impacto de la globalización asociados al discurso legitimador del “consenso de Washington”. En este sentido, el cuestionamiento de muchos de los sectores y movimientos “globalifóbicos” va más allá de la crítica de un *establishment* “globalitario” que se impone con la actual arquitectura de poder mundial y que no abre espacios a la participación ciudadana a pesar de sus invocaciones democráticas, y apunta más bien a cuestionar las desigualdades y la pobreza crecientes que genera la globalización⁸, en esta etapa de desarrollo del capitalismo.

La diferenciación entre la priorización del cuestionamiento del “déficit democrático” inherente a la globalización y a los procesos de integración regional y subregional, y la articulación de este cuestionamiento con la crítica al carácter excluyente y no igualitario que acompaña a la exclusión social y los efectos perversos de la globalización (en particular la injusta distribución de oportunidades y beneficios), están con frecuencia en la raíz de las diferencias entre ONGs y movimientos sociales, entre sus metodologías y estrategias de incidencia, y, en especial, en la formulación e implementación de sus presupuestos ideológicos y doctrinarios, sus agendas y sus objetivos y prioridades.

Pero también implican una implícita convergencia en torno a los rasgos eminentemente inequitativos, ya sea en el plano político o en el económico-social, de la globalización en su modalidad actual, y una común decisión de combatirlos en función de los intereses de los ciudadanos del planeta y de la humanidad en su conjunto.

En la actualidad, la metodología de incidencia de las ONGIs y de algunos movimientos sociales transnacionales, con una alta exposición mediática y de una alta visibilidad no disociada de sus estrategias de recaudación de fondos, las ha convertido en la quintaesencia de la sociedad civil global, básicamente en función de la implementación de estrategias de incidencia sobre los actores protagónicos de la estructura de poder, que se apoyan en el cabildeo a nivel internacional, la elección de causas y temas que conciten la atención y la movilización de la opinión pública, de los medios y de los fondos de la población mundial con mayores recursos, y el desarrollo de redes de comunicación e intercambio de información y contactos significativamente facilitados en la coyuntura actual por la misma informática y el desarrollo de las comunicaciones y del transporte.

Esta metodología, originaria en las ONGs de los países industrializados y desarrollada en el marco de sociedades civiles domésticas consolidadas y dinámicas, se canaliza, no obstante, a nivel global, a través de dos estrategias principales: por un lado, una estrategia de carácter predominantemente participatorio y

cuyo referente es la acción ciudadana en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas a través de la interlocución, presión e influencia sobre los gobiernos por parte de diferentes grupos de presión y, por otro, una estrategia confrontacional generalmente promovida por diversos movimientos sociales que cuestionan tanto el rol de los gobiernos (en particular en relación con los actores del mercado) como las características actuales de la globalización. En algunas circunstancias ambas estrategias pueden combinarse, utilizando a la vez la movilización y el cabildeo, pero en general tienden a identificar dos vertientes diferenciadas de la acción de los diversos actores que configuran la sociedad civil global, y a referir a contextos y culturas políticas diferentes.

En este sentido, a la par de una creciente visibilidad e incidencia de diversos sectores de la sociedad civil global en los foros y ámbitos internacionales (rotulada como “diplomacia ciudadana”), surgen interrogantes y preguntas sobre su representatividad y legitimidad, por contraste con gobiernos democráticamente electos y sus funcionarios y representantes a nivel internacional en el marco de un mandato electoral de sus propias poblaciones. Con frecuencia, ni los donantes que proveen fondos a las organizaciones, ni los propios miembros de éstas o de sus juntas directivas desarrollan mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que contribuyan a legitimarlas. No obstante, es paradójico que otros actores noestatales, como las corporaciones transnacionales, más allá de rendir cuentas a sus accionistas, difícilmente son requeridos de las mismas modalidades de representatividad que las organizaciones de la sociedad civil, en particular en el marco de los procesos de integración regional basados en acuerdos de libre comercio.

En este contexto, y a los efectos del análisis de la sociedad civil global, es útil tener en cuenta la distinción entre una representación entendida como un mandato o una delegación de las bases para ser representadas ante la sociedad o los poderes públicos, y una representación como resultante “de la sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan” (Chiriboga, 2001, 88). Mientras que la primera modalidad se vincula con el rol de partidos políticos y sindicatos y su eventual expresión en la conformación, a través de procesos electorales, de gobiernos, la segunda caracteriza a las ONGs y organizaciones de la sociedad civil en general⁹. En este sentido, no siempre estas organizaciones son “representativas” por haber sido electas por diferentes sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien público.

La representatividad de estas redes y movimientos transnacionales se ve especialmente cuestionada en el marco de las nuevas complejidades de la articulación entre diversos niveles y ámbitos de interacción del sistema internacional. En este marco, la dificultad de articular demandas locales, nacionales, regionales y globales se asocia, asimismo, con las dificultades de desarrollar agendas consisten-

tes con los intereses y prioridades de los sectores más activos en cada uno de estos niveles. Adicionalmente, afecta asimismo la capacidad de incidencia sobre organismos internacionales, regionales, nacionales y locales.

No obstante, y pese a los propósitos básicamente altruistas de los diversos sectores que configuran la sociedad civil global, las preguntas éticas sobre la representatividad y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil transnacional quedan en pie, más que nada en función de sus dinámicas internas: ¿representan efectivamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar? ¿Aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores? ¿Establecen efectivos mecanismos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno? ¿Monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y transparencia de los fondos que recaudan? ¿Generan mecanismos participatorios de debate democrático en el seno de su membresía de los temas y agendas que establecen y priorizan? ¿Contribuyen a una mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark, 2001).

Estas interrogantes, válidas para la dinámica interna de las organizaciones de la sociedad civil, sean ONGs o movimientos sociales, se vinculan asimismo a sus particulares formas de articulación con el cambiante y complejo mundo globalizado, tanto en términos de la definición de sus objetivos, prioridades y agendas, como de las estrategias impulsadas para dar cumplimiento a ellos, en el marco de un entorno internacional de alta complejidad, diversidad y acelerado cambio.

La heterogeneidad del campo de la sociedad civil global choca con la realidad de un sistema internacional complejo, de múltiples actores, ámbitos y niveles de interacción, particularmente en el marco del proceso de globalización, que, frente a los clivajes y contradicciones internas de la sociedad civil transnacional y sus diversas y eventualmente contradictorias expresiones, abre interrogantes sobre su efectiva capacidad de desarrollar una incidencia y una presencia sostenible en el mundo global. De hecho, muchos analistas se preguntan si la visibilidad e incidencia de algunas ONGs y de los movimientos sociales transnacionales actuales puede mantenerse como una fuerza de peso en la dinámica internacional. La pregunta, desde luego, no está desvinculada de las interrogantes enunciadas más arriba, fundamentalmente en función de la propia consolidación, eventual institucionalización, consistente representatividad y legitimidad y mayor transparencia de las mismas organizaciones que la configuran.

Es indudable que esta interrogante ha dado lugar en los últimos años a una serie de cambios internos en las organizaciones y redes emergentes de la sociedad civil global, con el desarrollo de más profundos mecanismos de democratización y rendición de cuentas internas, con comités de monitoreo de la gestión, la transparencia y la eficacia de sus acciones e iniciativas, y con un mayor seguimiento de la opinión pública de sus controles internos tanto para el manejo de fondos como el de programas, campañas y estrategias diversas.

En este marco, Gaventa resume muy bien algunos de los desafíos que abre esta pregunta a la sociedad civil global en sus diversos componentes, a partir de las lecciones que haya podido aprender en los últimos años:

- La necesidad de que la acción ciudadana implique y pueda abarcar una diversidad de enfoques y de resultados, lo cual implica asumir su diversidad sin afectar las comunalidades propias, especialmente en función de poder lidiar con los conflictos que emerjan en su seno, en particular teniendo en cuenta su heterogeneidad y complejidad;
- El reconocimiento de que la acción a desarrollar debe darse en diferentes niveles (local, nacional e internacional) que deben estar articulados por alianzas verticales efectivas que contribuyan al aprendizaje de trabajar a través de fronteras geográficas, culturales y políticas y que, eventualmente, ayuden a superar los obstáculos en la relación entre Norte y Sur;
- La necesidad de reforzar estos vínculos “verticales” por medio de redes y alianzas horizontales que, a su vez, estén fuertemente arraigadas a nivel local;
- El reforzamiento y la consolidación de la acción ciudadana a través de modalidades participativas de investigación, sofisticada y sólida capacidad de análisis de políticas, y permanente aprendizaje organizacional;
- La atención y seguimiento permanentes de las formas internas de *governance* democrática de las organizaciones para que sean efectivamente participativas, transparentes y *accountable* (Gaventa: 2001: 280-84).

¿Acaso existe una sociedad civil regional en América Latina y el Caribe?

En este contexto, la reciente década ha sido prolífica, en América Latina y el Caribe, en el desarrollo de redes regionales y subregionales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Hemos analizado algunos de estos procesos en otros trabajos (Serbin, 1996)¹⁰, al punto de argumentar a favor de la emergencia de una incipiente *sociedad civil regional*, particularmente en el área del Gran Caribe, pero eventualmente ampliable al conjunto de América Latina y el Caribe. Más allá de que los procesos de regionalización en nuestro hemisferio puedan llevar la impronta predominante de acuerdos de libre comercio, orientados por el discurso legitimador en boga y articulados, como complemento o como reacción, a los procesos de globalización, una serie de elementos hacen pensar que, efectivamente, estamos asistiendo al desarrollo regional de un fenómeno similar, con sus particularidades pero no necesariamente dissociado de la génesis de una sociedad civil global.

En este sentido, tanto las orientaciones doctrinarias y conceptuales como las agendas, estructuras y estrategias de las organizaciones y movimientos que configuran una incipiente sociedad civil regional, tienden, de una manera similar a la

sociedad civil global, a estar condicionadas por los enfoques y percepciones no sólo de la globalización, sino también de los procesos de regionalización.

En nuestra región, el surgimiento de las ONGs ha estado fuertemente asociado, en las décadas del sesenta y del setenta, a una serie de rasgos muy definidos. Por un lado, su surgimiento a partir de organizaciones de bases frecuentemente vinculadas a la Iglesia Católica les ha conferido históricamente un fuerte sentido de misión, una tendencia a privilegiar la superioridad moral de sus iniciativas, y el desarrollo de diagnósticos esquemáticos y de respuestas similares a los problemas de pobreza, desigualdad y represión, especialmente en el marco de los regímenes militares que asolaron el continente para esas décadas (Wils, 1995: 13). Estos orígenes, frecuentemente asociados a un alto grado de politización e ideologización, han condicionado su evolución en tiempos recientes y su transformación y ampliación en redes nacionales y regionales. Muchas ONGs han tenido dificultades en adaptarse a los nuevos tiempos e introducir cambios significativos en sus objetivos y estrategias, ampliando su margen de acción e incorporándose tanto a programas de más amplio alcance promovidos tanto por gobiernos como por organizaciones internacionales, no obstante el hecho que desde sus inicios los fondos para sus operaciones tuvieron, en general, un origen externo.

En este marco, la transición desde actitudes y estrategias confrontacionales desarrolladas en las primeras décadas a estrategias participativas en marcos democráticos tampoco ha sido fácil, en particular tomando en cuenta la desconfianza ante el estado y sus organismos desarrollada en épocas anteriores y, en especial, durante los regímenes militares.

La combinación de un alto sentido de misión con la dificultad de ampliar sus enfoques e iniciativas a una escala mayor que la comunal o local se articuló, adicionalmente, a componentes propios de las culturas políticas latinoamericanas, caracterizadas por un alto grado de liderazgo personalizado, clientelismo y corporativismo que con frecuencia siguen presentes tanto en las ONGs como en los movimientos sociales emergentes en la región, afectando seriamente su institucionalización y su capacidad de gestión y de incidencia.

En este contexto, el salto al desarrollo de redes regionales y subregionales orientadas a lidiar tanto con aspectos de la integración regional o subregional como con los efectos de los programas de ajuste de la década del ochenta y de la globalización en general, no ha sido fácil. Es necesario matizar esta afirmación de acuerdo a las diferencias entre los diversos contextos regionales. Mientras que en América del Sur el desarrollo de redes más amplias no pudo quedar dissociado, en el contexto de los procesos de re-democratización, de los derechos humanos y políticos de la ciudadanía, en Centroamérica y el Caribe este desarrollo se vinculó asimismo, necesariamente, con la consolidación de la paz y de la democracia pero también con la promoción del desarrollo económico-social y la lucha por la erradicación de la pobreza de la población, de una manera tal vez más definida que en el primer caso.

A este cuadro cabe agregar que las dificultades del salto a una visión más amplia de los condicionamientos estructurales de muchos de los problemas de las sociedades latinoamericanas y del Caribe han estado fuertemente signadas por el parroquialismo y la dificultad de desarrollar perspectivas regionales y/o globales en amplios sectores de la población.

Por otra parte, el desarrollo de redes y ONGs regionales en América Latina y el Caribe ha estado signado asimismo, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructuras organizativas y estrategias¹¹, de la misma manera que, más recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID, que han comenzado a desarrollar programas con la sociedad civil en la última década.

Como resultado, el surgimiento y desarrollo de una incipiente sociedad civil regional o subregional, en las diferentes regiones de América Latina y el Caribe y más allá de la uniformidad lingüística y cultural, ha adolecido de una serie de marcadas dificultades, tanto endógenas como exógenas.

Hemos analizado en otros trabajos cómo estas redes incipientes se han desarrollado, “desde arriba” o “desde abajo”, en contextos como el del Cono Sur, los países andinos, Centroamérica y el Caribe (Serbin; Jácome; Yañez). Sin embargo, una serie de factores endógenos de la región han contribuido a su actual expansión y desarrollo. Por un lado, la aceleración y profundización (cuando no la ampliación) de los procesos de integración regional y subregional desde la década del ochenta y al calor de la proliferación de acuerdos de libre comercio articulados a las nuevas estrategias de crecimiento económico promovidas por el consenso de Washington y, por otro, la dinámica extra-comercial (política y social) generada por el proceso de creación del ALCA.

Estos procesos endógenos, propios de la región y del hemisferio, se han ido articulando a algunos procesos exógenos, tales como las negociaciones con la UE y las de la OMC, siempre dentro de una dimensión eminentemente económica y comercial que, sin embargo, ha concitado la reacción de amplios sectores de la población, en convergencia pero no siempre vinculados a los procesos de reacción anti-globalización a nivel mundial.

Un breve panorama de las iniciativas regionales y hemisféricas en nuestra región permite delinear algunos de los ámbitos en donde se desarrollan redes y organizaciones con capacidad de incidencia, en un entorno cambiante.

Por un lado, existen iniciativas que surgen desde la ciudadanía, tendientes a incrementar el rol participativo de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones regionales. En algunos casos, con una directa interlocución con organismos regionales, como es el caso del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y de

CRIES en relación con la AEC, SICA y CARICOM, fundamentalmente sobre la base del impulso de una agenda de desarrollo alternativo y una estrategia de incidencia participativa, frecuentemente obstaculizada por algunos gobiernos o poco asumida por ellos. En otros, con una incidencia claramente marginal, como en el caso del Foro Económico Social del MERCOSUR, donde las iniciativas intersociales tienden a desarrollarse al margen de los esquemas intergubernamentales, en los ámbitos académicos, fronterizos, comunales y municipales. Las relaciones con agencias donantes, en estos casos, son aleatorias y escuálidas, lo que confiere un mayor margen de autonomía en la confección de las agendas y de las estrategias, pero también reduce los márgenes de desarrollo efectivo y de incidencia.

Por otro lado, se han desarrollado una serie de iniciativas en torno al ALCA y a las actividades de los organismos multilaterales, en especial el BID. En el caso del ALCA, desde la Cumbre de Miami y culminando con la reciente Cumbre de Québec, una serie de iniciativas desarrolladas por diversas redes ha ido tomando cuerpo. En este sentido, junto con las consultas a las ONGs de todo el ámbito hemisférico realizados por FOCAL, el Grupo Esquel y Participa de Chile, con un carácter participativo y en búsqueda de una mayor interlocución e incidencia sobre el proceso de conformación del ALCA y sobre las decisiones gubernamentales respectivas, se ha desarrollado un movimiento más claramente confrontacional, ejemplificado con la conformación de la Alianza Social Continental y la realización de Asambleas de los Pueblos paralelas a las Cumbres, a través de su cuestionamiento al desarrollo de los acuerdos de libre comercio, a los programas de ajuste y a una regionalización concebida de acuerdo a los parámetros del consenso de Washington. Mientras que en el primer caso el financiamiento ha provenido tanto de apoyos gubernamentales como de organismos multilaterales como el BID, en el segundo las principales fuentes de financiamiento provienen de sindicatos, como el CUT brasileño y los sindicatos canadienses, y de organizaciones sindicales como la ORIT, y de fundaciones progresistas y organizaciones religiosas y ciudadanas.

Junto con ellas, algunas redes, como es el caso de ALOP, conformado por ONGs vinculadas más al trabajo de desarrollo de base rural, y una serie de organizaciones ciudadanas en los ámbitos nacionales –Colombia, Panamá, República Dominicana-, se ha ido conformado una red de iniciativas a nivel regional y subregional con el apoyo de del Banco Mundial y del BID, respectivamente. Si bien el BID no aborda directamente la problemática de la sociedad civil regional, el desarrollo de estas redes puede configurar, eventualmente, un entramado para su articulación regional desde bases nacionales. Asimismo, la OEA, a partir de una interlocución con organizaciones y redes nogubernamentales de derechos humanos, ha ido ampliando el espectro de vinculación con organizaciones de la sociedad civil orientadas por otras prioridades, en el marco de un proceso de búsqueda de fortalecimiento de la democracia.

En todas estas iniciativas se genera una orientación común de crítica y cuestionamiento, ya sea al “déficit democrático” presente en estos procesos, ya sea a la exclusión y al déficit social que engendran, particularmente por la articulación entre los rasgos de la globalización “globalitaria” y tendencias similares en el desarrollo de iniciativas regionales o hemisféricas, con una creciente exclusión política y social.

Sin embargo, si bien estas redes tienden a configurarse desde distintos sectores de la sociedad civil en las Américas con el propósito de enfrentar los rasgos actuales de la regionalización, se caracterizan asimismo por su alto grado de heterogeneidad y por su complejidad organizativa y estructural. En algunos casos responden a un modelo de ONG inspirado en el Norte y desarrollado en condiciones de creciente participación en temas puntuales de la ciudadanía a nivel nacional, en otros reflejan un desarrollo de movimiento social con aspiraciones a cambios más profundos, fuertemente marcados por las tradiciones políticas de la región. En todos los casos, la conformación de redes responde al desarrollo de nodos organizacionales sobre cuya base se despliegan coordinaciones más amplias con otras organizaciones y movimientos, tanto de América Latina y del Caribe, como de América del Norte y, eventualmente, a nivel global. En este sentido es interesante notar la convergencia entre FOCAL, el Grupo Esquel y Participa por un lado, y *Common Frontiers* y otras organizaciones y sindicatos de Canadá, organizaciones religiosas y ciudadanas de EE.UU., la red RMALC de México, el CUT brasileño y la ORIT, por otro (estos últimos en el marco de la Alianza Social Continental) como la participación de las organizaciones vinculadas a estas últimas en el Foro Mundial Social en Porto Alegre y en otras iniciativas similares (Seoane y Taddei, 2001).

La conformación de redes en sí, así sean de ONGs o de movimientos sociales variados, incluyendo sindicatos y organizaciones y redes sindicales, confronta, en este marco, una serie de desafíos específicos.

En primer lugar, una serie de retos del entorno regional y global.

Por un lado, los gobiernos son poco receptivos a sus planteamientos, así sean llevados en un marco dialógico o confrontacional, cuestionando su legitimidad y representativa vs. la representatividad de gobiernos electos democráticamente, más allá de que éstos no se acojan a sus mandatos respectivos. Esta limitada receptividad (cuando no la franca reticencia o el antagonismo de los gobiernos que perciben a ONGs y movimientos sociales por igual como esencialmente anti-gubernamentales) se manifiesta asimismo en la reticencia a proveer a las organizaciones de la sociedad civil de acceso a información adecuada y a las características generalmente reservadas de muchas negociaciones comerciales, como a la ausencia de fondos gubernamentales para apoyo al desarrollo de sus actividades. Por otra parte, muchas de las iniciativas desde los organismos regionales y multilaterales, si bien pueden generar una asistencia económica sustantiva en el marco de proyectos y consultorías, son percibidas, por las propias organizaciones de

la sociedad civil, como mecanismos de cooptación más que de reconocimiento efectivo de sus demandas. Sin embargo, y pese a la poca incidencia que puedan alcanzar, las interlocuciones con los gobiernos y agencias multilaterales redundan, evidentemente, tanto en una legitimación potencial de las demandas de estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil como en una mayor incidencia a través de la presión y del cabildeo, una vez abiertos los canales de interlocución adecuados. No obstante, inclusive al ser abiertos estos canales, los cambios frecuentes en los interlocutores y, en especial, en sus agendas y prioridades, hacen difícil mantener una línea consistente de diálogo e interlocución en función de mandatos específicos, y requieren de un alto grado de flexibilidad originando, a su vez, acusaciones de cooptación o subordinación a los propósitos gubernamentales o intergubernamentales. La frecuente persistencia de concepciones mesiánicas o ideológicas anti-gubernamentales o anti-sistémicas, heredadas de las experiencias políticas de décadas anteriores, no contribuye a la superación progresiva de estos problemas.

A su vez, gran parte de las dificultades generadas por un entorno regional y global cambiante está relacionada con los fondos para el desarrollo de las actividades de redes de ONGs y movimientos sociales regionales. En principio, las agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento tienden a subestimar los alcances del trabajo regional o colocar a éste en una escala de prioridades muy secundarias, privilegiando el trabajo local o a nivel nacional como más efectivo y acorde a sus propias agendas, y estableciendo relaciones privilegiadas con aquellas organizaciones y redes que, efectiva o potencialmente, pueden representar estos intereses. Adicionalmente, persiste la tendencia de estas agencias a promover sus propias agendas y prioridades en los apoyos que impulsen. En este sentido, en la última década ha habido tanto un desplazamiento de las prioridades regionales, en particular en el caso de las agencias europeas y norteamericanas, con su énfasis en Europa Oriental primero y en África más recientemente, como de las prioridades temáticas que, con frecuencia, varían regularmente desde la importancia asignada coyunturalmente a los desastres y cataclismos naturales, a los procesos de fortalecimiento democrático de diversas instituciones.

En este entorno internacional cambiante, la adaptación y supervivencia de muchas redes y organizaciones de la sociedad civil, en tanto dependen de fondos externos o logran una adecuada receptividad en sus propios países o regiones que genere fondos para sus actividades, sigue dependiendo significativamente de las agendas y del apoyo externo, sean éstas de las agencias de cooperación gubernamental, fundaciones u ONGs del Norte.

Por otra parte, en segundo lugar, las redes regionales se enfrentan con una serie de desafíos internos, de cuya resolución depende su sostenibilidad y permanencia.

La heterogeneidad y diversidad de los componentes de las diversas alianzas estratégicas sobre las que se basan para su articulación regional hace difícil man-

tener una consistencia de visión y de misión compartida, más allá de los principios generales que puedan posibilitar una convergencia. Con frecuencia, esta diversidad incide sobre la emergencia de tensiones y conflictos en torno a la definición y duración de los mandatos de sus membresías, lo cual a su vez incide sobre las dificultades de desarrollar una capacidad propositiva consistente y una estructura sostenible para el desarrollo de sus objetivos y de estrategias de incidencia efectivas. La tendencia a la profesionalización y a la institucionalización de muchas organizaciones en los últimos años, con la pérdida consecuente del voluntariado o la militancia que caracterizaba a muchas de ellas con anterioridad, choca a su vez, con las limitaciones financieras y las características frecuentemente personalizadas de la gestión de estas organizaciones en el contexto de la cultura política local.

Estas dificultades, inherentes al trabajo de las organizaciones nogubernamentales y de los movimientos sociales en general, se articulan, en el caso de las redes, con una frecuente duplicación y falta de coordinación entre sus organismos miembros, la competencia por fondos y por el liderazgo respectivo, y la amplia dispersión y fragmentación de estas iniciativas.

En esencia, los procesos de institucionalización de estas organizaciones chocan con frecuencia, a pesar de su génesis diferencial, con problemas similares a los que presentan las instituciones gubernamentales en el marco de los procesos de consolidación democrática en curso, replicando virtudes, pero especialmente, vicios de las instituciones estatales y de su politización.

Finalmente, en tercer lugar, un elemento que hace de parteaguas en la sostenibilidad y consistencia de las redes regionales es el de las estrategias de incidencia que desarrollan en su articulación con la dinámica gubernamental, intergubernamental y, en ocasiones, de sectores empresariales. En este sentido, la polarización, en el marco de América Latina y el Caribe, entre la tendencia participativa y confrontacional hace, con frecuencia, a la articulación dificultosa, cuando no imposible, de iniciativas consistentes y conjuntas de incidencia ante estos interlocutores. Pese a que, como señala Chiriboga, es conveniente la combinación de ambas estrategias, ésta con frecuencia no logra articularse por las tradiciones y *backgrounds* políticos e ideológicos diversos a que responden los respectivos promotores y protagonistas, desgarrados entre una tradición contestataria y antiestatista de la izquierda latinoamericana, y las concepciones políticamente liberales de las vertientes de la participación ciudadana.

Esta problemática, junto con los desafíos políticos y financieros de un entorno regional y global cambiante, y las dificultades organizativas que arrastran una gran parte de las redes, organizaciones y movimientos que conforman a la incipiente sociedad civil regional, hacen a las interrogantes cruciales acerca de su desarrollo y sostenibilidad en el contexto regional. En este marco, las preguntas sobre la legitimidad y la representatividad de estas organizaciones se articulan asimismo a su capacidad de superar las dificultades financieras, de gestión y de ar-

ticulación de agendas y estrategias para poder convertirse en interlocutores válidos en los procesos de integración regional y hemisférica y, eventualmente, de asumir un rol más protagónico en el ámbito global y en la promoción de una *governanza* democrática global.

Críticas y desafíos pendientes

Independientemente de las estructuras que las caractericen y de las estrategias que desarrollen, las organizaciones nongubernamentales y movimientos sociales que progresivamente van conformando una incipiente sociedad civil regional, confrontan una serie de críticas a su desempeño, y una serie de desafíos para su sostenibilidad futura.

En cuanto a las críticas, éstas abarcan un amplio espectro, particularmente en el ámbito de América Latina y el Caribe. Sin embargo, las principales apuntan a la ausencia de instrumentos críticos de autoevaluación, tanto de las ONGs como de los movimientos sociales globales; a los vínculos y alianzas externas y, principalmente en el caso de las ONGs, a las fuentes de financiamiento; a las relaciones generalmente tensas y conflictivas con los gobiernos y organismos intergubernamentales; a la burocratización y profesionalización de estas redes y organizaciones que termina por atentar contra sus principios democratizadores (Alternatives Sud, 1998, 30-31); y a su falta de legitimidad y representatividad (Foweraker y Landman, 1997). Por otra parte, en términos de los contenidos de sus agendas, Chiriboga sintetiza las mismas en torno a las dificultades de combinar lo económico con lo social; la falta de desarrollo de sus capacidades, y los obstáculos para articular agendas regionales (Chiriboga 2001, 100) que, evidentemente, afectan sus capacidades propositivas.

Desde esta perspectiva, los desafíos que se presentan para su sostenibilidad y desarrollo se pueden resumir en algunos retos externos y otros internos.

Entre los externos se cuenta la necesidad de desarrollar una mayor interlocución con los gobiernos, tanto a nivel nacional como comunal y local, abandonando posiciones anti-estadistas sin abandonar la capacidad de crítica y cuestionamiento pero articulándolas a una mayor capacidad propositiva y al desarrollo de *advocacy networks* con interlocutores válidos en las distintas instancias gubernamentales e intergubernamentales; de superar las asimetrías existentes con los donantes y generar nuevas fuentes de financiamiento tanto con gobiernos como a través de recursos internos, sin condicionar sus agendas; de impulsar mayores interlocuciones con los sectores empresariales en convergencias en torno a propuestas de desarrollo más equitativas y menos excluyentes; de desarrollar una mayor capacidad de diagnóstico y conocimiento de los entornos regional y global y de capacitar a sus miembros en una mejor comprensión de estas dinámicas, particularmente en el ámbito económico; y de promover alianzas con diversas redes a nivel regional y global en función de no duplicar esfuerzos ni dilapidar recursos escasos.

Por otra parte, en el plano interno, los desafíos que se presentan son: la urgencia de desarrollar una mayor capacidad propositiva sobre la base de asociaciones con *think tanks* y centros y redes de investigación tanto regionales como internacionales; la necesidad de promover mejores mecanismos que garanticen su legitimidad y representatividad a través de una eficaz articulación entre las demandas locales, nacionales y regionales; la demanda por desarrollar mecanismos de mayor transparencia y eficacia en la toma de decisiones y en el manejo de fondos en el marco de las redes; la necesidad de generar condiciones para superar aspectos de las culturas políticas a que responden en aras de promover una participación democrática a todos los niveles; y la viabilidad de articular agendas posibilistas de incidencia y cambio puntual con agendas maximalistas a largo plazo y, a la vez, vincularlas a estrategias combinadas de participación crítica y de movilización.

Estos desafíos, presentados de una manera esquemática y que, desde luego, requieren de un amplio debate para su implementación, constituyen, sin embargo, los principales condicionamientos para el desarrollo de una sociedad civil regional articulada al desarrollo de una sociedad civil global, más allá de las evidentes diferencias y clivajes entre sus componentes, y de la ambigüedad de un concepto que, con frecuencia, mucho abarca pero que resulta de utilidad al identificar las principales fuerzas contrahegemónicas que cuestionan o se enfrentan a las diversas manifestaciones de la globalización y, en nuestro caso particular, a sus expresiones en los procesos de integración regional y subregional

Bibliografía

- Alternatives SUD (1997) *Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?* (Paris: L'Harmattan).
- Boli, John y George Thomas (2001) "INGOs and the Organization of World Culture", en Diehl, Paul (ed.) *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World* (Boulder: Lynne Rienner).
- Clark, John (2001) "Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society", en Edwards y Gaventa (ed.) *Global Citizen Action* (Boulder: Lynne Rienner).
- Chiriboga, Manuel (2001) "Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank" en Edwards y Gaventa (ed.) *Global Citizen Action* (Boulder: Lynne Rienner).
- _____(2001) "Los acuerdos regionales de integración y las ONGs", en Podestá, Bruno; Jácome, Francine y Galán, Manuel Gómez *Sociedad civil, integración, mundialización: comentarios finales y algunas conclusiones*.
- Edwards, Michael y Gaventa, John (ed.) (2001) *Global Citizen Action* (Boulder: Lynne Rienner).
- FLACSO *Serie BRIEF Cumbres de las Américas*, N° 1, 2, 3 y 4 (Buenos Aires: FLACSO).
- Foweraker, Joe y Landman, Todd (1997) *Citizenship Rights and Social Movements* (Oxford: Oxford University Press).
- Gaventa, John (2001) "Global Citizen Action: Lessons and Challenges", en Edwards Michael y Gaventa, John (ed.) *Global Citizen Action* (Boulder: Lynne Rienner).
- Gills, Barry (ed.) (2001) *Globalization and the Politics of Resistance* (London: MacMillan).
- Higgot, Richard; Underhill, Geoffrey y Bieler, Andreas (eds.) (2000) *Non-State Actors and Authority in the Global System* (London: Routledge).
- Jácome, Francine (2000) "El Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe: evaluación preliminar", en Jácome, Francine; Romero, Antonio y Andrés Serbin (coords.) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2000* (Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad).
- _____(2001) "La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?", en Jácome, Francine, Romero, Antonio y Serbin, Andrés (coords.) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001* (Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad).
- Jácome, Francine; Romero, Antonio y Serbin, Andrés (coords.) (2000) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2000* (Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad).
-

_____ (coords.) (2001) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001* (Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad).

O'Brien, Robert; Goetz, Anne Marie; Scholte, Jan Aart y Williams, Marc (2000) *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press).

Podestá, Bruno; Galán, Manuel Gómez y Jácome, Francine (coords.) (2001) *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional* (Madrid: CEFIR/CIDEAL/INVESP).

Podestá, Bruno; Jácome, Francine y Galán, Manuel Gómez (2001) *Sociedad civil, integración, mundialización: comentarios finales y algunas conclusiones*.

Ramírez, Socorro y Serbin, Andrés (2001) "Lo hemisférico: ¿a costa de la integración regional?", en Jácome, Francine; Romero, Antonio y Serbin, Andrés (coords.) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001* (Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad).

Seoane, José y Emilio Taddei (comp.) (2001) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).

Serbin, Andrés (2000) "Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe", en Jácome, Francine; Romero, Antonio y Serbin, Andrés (coords.) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2000* (Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad).

Shamsie, Yasmine (2000) *Engaging with Civil Society. Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas* (Ottawa: The North-South Institute).

Wils, Frits (1995) *NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges* (Oxford: INTRAC).

Yáñez, Hernán (2000) "Redes de ONG e integración en el Gran Caribe", en Jácome, Francine; Romero, Antonio y Serbin, Andrés (coords.) *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2000* (Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad).

Notas

1 Como señala Sartori, la diferencia de los movimientos anti-globalización con las situaciones de violencia y masacres que se producen en otros lugares (como es el caso de Ruanda o Sudán) está dada por la televisión, por un lado, que pone en un primer plano y en forma inmediata el hecho en sí, y por otro, por la capacidad de convocatoria coyuntural de Internet (Sartori, 2001).

2 Cox se refiere a un nuevo multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a una escala global, construyendo un sistema de *governanza* global desde abajo (Cox 1997: XXXVII). Desde esta perspectiva, O'Brien et al, plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo

caracterizado por cinco rasgos distintivos: modificaciones institucionales variadas de las instituciones públicas internacionales en respuesta a los actores de la sociedad civil; la mayoría de los participantes en este proceso están divididos por motivaciones y propósitos en conflicto; como resultado las formas emergentes tienen características ambiguas en la actualidad; el multilateralismo complejo que así se genera tiende a tener impactos diferenciales sobre los estados, de acuerdo a su situación preexistente en el sistema internacional, de tal manera que refuerza el rol de los estados más poderosos y debilita el de los estados menos desarrollados; y amplía la agenda de políticas internacionales al incluir temas sociales (O'Brien et al, 2000: 5-6).

3 Citado por Edwards 2001, 1.

4 El término *governanza* o buen gobierno, proveniente del inglés *governance*, se ajusta mejor a este proceso de multilateralismo complejo que el de gobernabilidad, básicamente referido a cómo se ejercen el poder y la autoridad por parte de los estados. En el nuevo contexto internacional, la *governanza* del sistema internacional depende de una multitud de actores y no sólo de los estados, y genera nuevos problemas en el análisis del poder y la autoridad a nivel global. A los efectos de facilitar la lectura del texto, y sin abundar en este debate, utilizamos el término *governanza* como equivalente a buen gobierno.

5 Como señalan Boli y Thomas (2001: 63), desde 1850 “más de 35.000 organizaciones privadas, no-lucrativas con un foco internacional han debutado en el escenario internacional”.

6 Y según algunos analistas, de la cooptación de las organizaciones de la sociedad civil.

7 Como señalan O'Brien et al, los movimientos sociales son “un subconjunto de numerosos actores operando en el ámbito de la sociedad civil. Son grupos de gente con un interés común que se agrupan para la búsqueda de una transformación de largo alcance de la sociedad. Su poder se basa en la movilización popular para influir a los que detentan el poder económico y político” y su visión es más amplia que la de los grupos de presión que, como las ONGs, buscan transformaciones de menor escala. En este sentido, un movimiento social es aquél que opera en el ámbito global y, a la vez, en el espacio local, nacional e internacional y, como acotan, “el término movimiento social global se refiere a grupos de gente en todo el mundo trabajando en un plano transmundial en busca de un cambio de largo alcance” (ibidem), en donde el adjetivo global implica que la sociedad civil y los movimientos sociales son más diferenciados y menos cohesivos que sus contrapartes domésticas, entre otras razones porque su relación con los estados es más ambivalente y difusa.

8 Como apunta acertadamente Amartya Sen, el tema central en estos casos, directa o indirectamente, es la desigualdad que caracteriza al proceso de globalización, tanto entre las naciones como dentro de ellas (Clarín, 24/07/2001, p. 19).

9 Es paradójico, en este sentido, que la crisis de legitimidad de los partidos políticos, particularmente en América Latina, no se asocia radicalmente, en general, con una crisis de representatividad, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, si bien son cuestionadas en su representatividad no lo son, en general, en su legitimidad.

10 Tanto el INVESP como CRIES, en la región del Gran Caribe, y otros organismos como CEFIR e INTAL, más en el ámbito andino y del Cono Sur, han producido abundantes estudios y contribuciones a este respecto.

11 Es interesante mencionar al respecto un caso recientemente documentado por el investigador holandés Kees Bieckard, quien revisó la creación y promoción de ASOCODE, una organización regional campesina en Centroamérica por parte de la agencia holandesa NOVIB, y su abandono una vez que la agenda y las prioridades de esta organización holandesa fueron cambiadas.

El zapatismo De la inclusión en la nación al mundo en el que quepan todos los mundos

Ana Esther Ceceña*

*El capitalista se ríe de tus huelgas. Pero el día que tú envuelvas tus pies
con viejos harapos en vez de comprar zapatos y calcetines,
sus orgullosos miembros temblarán de miedo.*

Ret Marut/Bruno Traven

Con el grito de “Somos producto de 500 años de luchas (...) somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad...” los zapatistas del 1° de enero de 1994 refieren su larga marcha de la esclavitud a la libertad identificándose con los héroes que lucharon, durante todos estos años, contra los poderes extranjeros saqueadores de la patria y contra los gobernantes “traidores” y “vendepatrias” (EZLN: 1/1/1994).

Apenas dos años después, en la *Cuarta declaración de la Selva Lacandona*, los zapatistas han desplegado las alas y enuncian su utopía revolucionaria mediante la definición plena de sus horizontes, horizontes que hacen pensar en un infinito eterno: “El mundo que queremos es uno donde quepan muchos mundos. La Patria que construimos es una donde quepan todos los pueblos y sus lenguas, que todos los pasos la caminen, que todos la rían, que la amanescan todos” (EZLN: 01/01/1996).

¿Cómo ha sido posible transitar desde las ancestrales culturas que llevan 500 años resistiendo y de la reivindicación de sus específicos sentidos y cosmovisiones a la utopía de un mundo que haga posible lo diverso en desarrollo y concierto? ¿Cómo entender la trascendencia planetaria de la resignificación de la política, la patria, la historia y la democracia realizada por una rebelión indígena, cuando la mayoría de los habitantes del mundo no lo son? ¿Cómo reaparece lo parti-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Directora de la revista *Chiapas* y co-coordinadora del Grupo de Trabajo Hegemonías y Emancipaciones de CLACSO.

cular en lo universal al tiempo que se universalizan los sentidos particulares, propios, locales? ¿Es posible pensar en una comunidad planetaria, en un mundo donde realmente quepan muchos mundos? ¿Cómo se construye?

Éstas, entre otras, son reflexiones que sugiere la rebelión de “los más pequeños” en “un rincón olvidado” del sureste mexicano. ¿Cuántos rincones como éste ha ido creando la voracidad del dinero? ¿Cuántas otredades? ¿Cuántos guetos? ¿Cómo romper los cercos? ¿Cómo se derrota la guerra de los poderosos? ¿Es pensable un mundo sin dominados? ¿Desde dónde se deconstruye el sistema de dominación?

Una revolución ¿fuera de tiempo?

Y en la madrugada 2000 de la resistencia, los tejedores y las tejedoras zapatistas, rastro de múltiple luz y nombre multiplicado, se afanan. Tejen y tejen. Y tejiendo luchan. Y tejiendo cantan.

Hay quien dice que eso que tejen es una red para que no escape la memoria. Hay quien dice que es una tela de diversos colores para vestir la esperanza. Y hay quien dice que eso que se teje la madrugada 2000 es el mañana...

Subcomandante Insurgente Marcos

El siglo XX parecía completamente derrotado por el vigor con que el capital logra reconstruir sus bases tecnológicas de producción, organización y dominación. Ante una clase obrera fragmentada y desarticulada, ante una supuesta derrota del proyecto socialista, ante una intelectualidad individualizada y embelesada por los adelantos científicos y la telecomunicación y ante el poder económico y político reconcentrado como producto de la crisis, nada más parecía posible: desde esa perspectiva era, efectivamente, el fin de la historia, pero de la historia contada desde el poder.

El movimiento que se levanta el 1º de enero de 1994 en las montañas y selvas del Sureste mexicano tiene la virtud de negar la verdad única y de llamar a la reconstrucción de la otra historia, la de la resistencia¹. La historia ancestral y presente de las resistencias de todos tipos al sometimiento, a la humillación, a la precarización, al vaciamiento del sentido de futuro, de posibilidad. Desde uno de los rincones impensados de la geografía política planetaria, sustento de la modernidad triunfante, pero alejado de las modalidades financieras que invaden las relaciones humanas en Wall Street y sus clones menores, aparece la punta de la madeja de una resistencia tan antigua como la dominación pero tan moderna como la integración teleinformática de los procesos mundiales.

El levantamiento indígena zapatista en contra de todos los poderes que impiden vivir con dignidad a los seres humanos del planeta, en condiciones de “democracia, libertad y justicia”, fue asumido por muchos como un movimiento romántico o voluntarista, incluso virtual², desligado de las contradicciones medula-

res del sistema: marginal a la confrontación entre las clases propia de la relación capitalista³. Movimiento mesiánico, milenarista o fundamentalista⁴, posmoderno⁵, campesinista..., todo menos revolucionario cuando por revolución se entiende, siguiendo la tradición leninista, la toma del poder del Estado y el establecimiento de la dictadura del proletariado.

Los complejos procesos económicos y políticos del siglo XX, entre los que, desde nuestro punto de vista y en contraposición a las visiones señaladas, la revolución zapatista marcaría una de las rupturas históricas de gran envergadura (al grado de ser calificada por muchos como la primera revolución del siglo XXI), exigen un replanteamiento de las teorías sobre la evolución y las rupturas sociales, sobre el significado de la política y sobre la revolución. Apartir del desafío teórico y político que surge de la insurrección zapatista, en México y en el mundo se ha desatado un rico debate que alimenta y amplía, a su vez, al propio zapatismo⁶.

La resignificación del sujeto revolucionario

En virtud del profundo impacto del positivismo en el campo científico, y particularmente en el ámbito de las ciencias sociales, y de la mayor parte de las interpretaciones estructuralistas de los análisis críticos de Marx, la propuesta teórica acerca de la esencialidad de los procesos económicos dio lugar a una sobrevaloración de lo económico y a la derivación funcionalista del comportamiento humano y social en todas las otras dimensiones de la vida. Las líneas de determinación unidireccionales, trazadas a partir de la conversión de la *sanción de última instancia*, propuesta por Marx, en sanción de primera instancia, impidió entender la relación capitalista en tanto que construcción histórica de múltiples determinaciones, espacialidades y temporalidades⁷.

La fábrica se eleva a paradigma del desarrollo capitalista y por tanto las clases se “definen”⁸ en ese espacio, así como la posibilidad de cambio. La revolución y el sujeto revolucionario quedan atrapados o cosificados atemporalmente. Quedan establecidos a partir de lo que se considera el núcleo básico o esencial del modo de producción capitalista y el resto de las contradicciones, figuras o ejercicios sociales aparecen, como reminiscencias del pasado, como signos del atraso o de la incompletud del desarrollo, o como frívolas arborescencias, casi prescindibles.

A la concepción del pensamiento único por parte del poder correspondió, en cierta medida, la elaboración de una concepción de la lucha y de la transición al socialismo también única y sumamente rígida, incapaz de recuperar la riqueza de los movimientos sociales diversos, sino más bien empeñada en lograr su reducción o su acercamiento al estricto estereotipo de la transición socialista y al predeterminado sujeto revolucionario.

La emergencia de un movimiento de indígenas campesinos -en vez de la tan esperada iniciativa obrera- como respuesta a la mayor embestida mundial del mercado es una total sorpresa en este contexto. Provocó un estremecimiento en

los centros de poder⁹ que celebraban el aniquilamiento de la insurgencia social, aparentemente logrado con el estallamiento de la Unión Soviética y los acontecimientos relacionados con esta crisis, pero otro quizá más fuerte en el campo de las diferentes fuerzas de izquierda¹⁰.

Efectivamente, la insubordinación zapatista, ni más ni menos que contra el neoliberalismo, puso de relieve la universalidad de los sistemas de explotación y dominación pero también la universalidad de la proletarización y la resistencia. La diversificación y complejización de los procesos de trabajo, así como de las formas de explotación que pone en marcha un sistema de alcance planetario, combina necesariamente historias, experiencias, culturas, condiciones geográficas y climáticas con requerimientos concretos de la producción y con capacidades tecnológicas que amplían constantemente la gama de saberes susceptibles de apropiación¹¹. La conformación específica del proletariado, entendido como el colectivo diverso antagónico al capital (Holloway: 1997), y, por tanto, de los espacios de construcción de alternativas revolucionarias, provienen de la confluencia histórica de todas las dimensiones en que se desarrolla la vida en sociedad en un lugar y tiempo determinados.

La dominación que ejerce el capital asume diferentes modalidades a lo largo de la historia. Los instrumentos de ese dominio se modifican con el desarrollo de las fuerzas productivas que van ofreciendo nuevas posibilidades de apropiación de la naturaleza, de sometimiento social al proceso de valorización, de representación simbólica y que, aunque amplían los canales de comunicación y acortan las distancias, aumentan las mediaciones entre el hombre y su realidad y polarizan las condiciones de reproducción de la totalidad mundial¹².

El cuidado por evitar las generalizaciones empobrecedoras que impiden percibir las visiones de los vencidos o de las calladas resistencias cotidianas que se despliegan en las capilaridades de los sistemas de dominación, como diría Foucault (1992), parece haber requerido de la paciencia de los historiadores más que de la urgencia de los políticos. La percepción economicista de la realidad se revela sumamente grosera y desprovista para dar cuenta de todos los matices de la diversidad social y, por supuesto, de que la emancipación del hombre, como lo ha demostrado la experiencia del socialismo de Europa del Este, no se resuelve con la expropiación colectiva de los medios de producción tal cual, aunque su reapropiación represente una de las bases fundamentales de reconstrucción social.

Siguiendo a E. P. Thompson, “la clase es una formación tanto cultural como económica” que sólo puede ser estudiada si se la examina a lo largo de un periodo histórico relativamente largo (1988, prefacio) y, agregaríamos nosotros, a lo ancho del espectro más amplio posible de formas y contenidos que asume el proceso de reproducción social en su conjunto. La relación social capitalista se extiende, adoptando modalidades variadas, hacia todos los ámbitos de generación de riqueza bajo cualquiera de sus formas (riqueza material, conocimientos, estrategias, entretenimientos, etc.) y la conformación misma de la clase, y el recono-

cimiento mutuo de sus integrantes, implica un desentrañamiento de las redes y mecanismos del poder en su conjunto. La clase emerge y se construye a partir no sólo de las relaciones o redes de explotación que articulan mecanismos variados (automatización, subcontratación, maquiladoras, trabajo informal, proletarización intelectual, trabajo a domicilio, etc.) referidos a situaciones, usos tecnológicos o historias distintas como componentes combinados de un mismo sistema global, sino también a partir de las relaciones o redes de dominación extraeconómica, cuya importancia crece en la medida en que la gestión económica pierde legitimidad, pasando por la expulsión, directa o mediada, de crecientes sectores sociales de los espacios de decisión¹³.

La clase se dibuja a partir del antagonismo con el capital, dirá John Holloway, contradiciendo a aquellos que la reconocen por su posición con respecto a los medios de producción, notoriamente fabriles. La pertenencia de clase, dirá Thompson, es una experiencia, no una posición, aunque ésta se forje en buena medida desde las relaciones de producción en las que los hombres están insertos.

La clase no existe de antemano sino que se forma, se construye, se reconoce. El sujeto revolucionario no existe en sí sino en la medida del reconocimiento mutuo, interpersonal e intercolectivo. La cultura de la intersubjetividad que proviene de la resistencia cotidiana y de la solidaridad ante la exclusión (vieja y nueva), sea del tipo que sea, es el espacio de construcción de la clase y de la posibilidad radical de gestación del nuevo mundo.

Y bien, desde los rincones más profundos de la discriminación étnica y de la exclusión política, sin ninguna inocencia, las estructuras de dominación del sistema y sus mecanismos de mediatización y control, están siendo radicalmente cuestionados. La clase está en proceso de redefinición o reconocimiento interno, de borramiento y establecimiento de fronteras y de contraposición de historias y experiencias de vida y de trabajo que permitan arribar a una conciencia de sí misma como colectivo diverso pero articulado. La violencia y amplitud de la explotación-dominación-discriminación-exclusión es tal que las resistencias contra la explotación son, simultáneamente, resistencias contra la otredad. Es momento entonces de combatir la dominación bajo cualquiera de sus formas, y eso, que puede ser un parto doloroso para buenas partes de la izquierda, puede ser también el lugar de gestación de una nueva forma de hacer política. En todo caso, será sin duda una de las revoluciones introducidas por el zapatismo: la recuperación del sentido ético de la política y su resignificación en la vida social.

El mercado creador de otredades

*Detrás de nuestro rostro negro. Detrás de nuestra voz armada (...)
Detrás de los nosotros que ustedes ven. Detrás estamos ustedes.
Detrás estamos los mismos hombres y mujeres simples y ordinarios que se repiten
en todas las razas...
Los mismos hombres y mujeres olvidados. Los mismos excluidos.
Los mismos intolerados. Los mismos perseguidos. Somos los mismos ustedes.
Detrás de nosotros estamos ustedes. Detrás de nuestros pasamontañas está el rostro
de todas las mujeres excluidas. De todos los indígenas olvidados.
De todos los homosexuales perseguidos. De todos los jóvenes despreciados.
De todos los migrantes golpeados. De todos los presos por su palabra y pensamiento.
De todos los trabajadores humillados. De todos los muertos de olvido.
De todos los hombres y mujeres simples y ordinarios que no cuentan,
que no son vistos, que no son nombrados, que no tienen mañana.*

Mayor Ana María, CCRI-CG del EZLN

El mundo capitalista es el mundo de la competencia y del mercado pero, antes que nada, el de la objetivación y el poder. Es una arena de lucha permanente contra el otro que es vencido mediante la desposesión, material y subjetiva y mediante el enfrentamiento con sus saberes objetivados como si le fueran ajenos. El vencedor no sólo se convierte en propietario de las condiciones materiales para la reproducción de la vida sino que es quien le impone el sentido y quien determina su pertinencia.

La competencia es el juego del poder, de la superioridad/inferioridad, de la dominación, de la negación del otro, de la destrucción de sujetos. La competencia es una apuesta en la que el triunfo propio se sustenta en la derrota del otro: para ganar hay que vencer, no se puede ganar todos a la vez, pero mejor, hay que evitar que el contrincante esté en condiciones de dar la pelea. La sociedad del mercado, de la competencia y la ganancia, es la sociedad de la guerra. La guerra, que no es más que otra forma de manifestación de la competencia, constituye la lógica general de comportamiento de quienes aspiran a ser vencedores y arriesgan sus estrategias contra todo y contra todos.

Una sociedad, construida sobre estas bases, es una sociedad productora de individuos¹⁴ y desestructuradora de comunidades. Individuos que se relacionan a través del conflicto y que, consecuentemente, desarrollan una serie de mecanismos, de técnicas y tácticas (Foucault: 1996) para poder triunfar. Y entre estos mecanismos, ocupa un lugar central el posesionamiento y objetivación de los saberes, conocimientos y experiencias que toma cuerpo en la mecanización del saber hacer y, más recientemente del saber pensar, en la generación de un sistema automatizado que posibilita y potencia el trabajo y la expropiación en gran escala.

Es indudable que las sociedades se construyen desde sus condiciones materiales (Marx y Engels: 1977), y se reconstruyen reproduciéndolas y recreándolas

dentro de los horizontes trazados por su historia, su cultura y sus utopías. Cada vez más, en la sociedad capitalista, el control y decisión sobre estas condiciones materiales se instituye como prerrogativa de los poderosos, de los monopolizadores del capital y del conocimiento, quienes, desde ahí, organizan sus estrategias de competencia y de dominio. Nunca el poder había alcanzado una concentración y una multiplicidad como la que se instaura en los últimos treinta años.

Las posibilidades ofrecidas por la tecnología microinformática, abriendo el camino para la objetivación de los procesos de trabajo mentales e impactando tanto las comunicaciones como la genética y las investigaciones sobre el origen de la vida, multiplican los canales de ejercicio del poder, amplían sus extensiones, le confieren una velocidad inédita y una capacidad apropiadora/desarticuladora sin precedente en la historia. Profundizan, también, los motivos de penalización y segregación social haciendo de la discriminación un caso generalizado que se relaciona más con la insubordinación frente a los sistemas disciplinarios del poder que con un asunto étnico, aunque aparezca encubierto por éste¹⁵.

Es tal el grado alcanzado por la acumulación de riquezas y poder que la situación reservada a los indígenas como extremo inferior de la pirámide social se ha difundido multiplicando a las minorías, a las particularidades cercadas y generalizando la exclusión¹⁶. Sin embargo, esta expropiación implacable emprendida por el sistema de poder, que alcanza la esencia misma de la vida, ha generado, paradójicamente, una cierta comunidad de destino (Otto Bauer) de alcance mundial, que está transformando las minorías en mayoría¹⁷.

Los indígenas del planeta, organizados como grupos, pueblos o naciones, portadores de una cultura propia (aunque obviamente con diferentes grados y estilos de mestizaje), son el prototipo de la otredad que no ha podido ser destruida a lo largo de 500 años y que reaparece constantemente para recordar que el capitalismo se erige sobre la muerte, la guerra y el pillaje. Los indígenas explotados, sometidos y discriminados son la representación más elocuente de la ilegitimidad original que busca incesantemente justificar la perversidad del poder¹⁸. Son explotados y dominados pero, sobre todo, son negados en su cultura, son negados en su historia porque su historia desconoce a la sociedad de la competencia como única posible. Son ese sujeto perseverante que se resiste a la objetivación. Por eso más que por su situación circunstancial de explotados, se identifican y se relacionan a partir de la situación extrema de discriminación que se les ha impuesto por su color y su lengua, por sus profundas raíces históricas, por ser la encarnación de esa ilegitimidad original que contradice el discurso capitalista de la libertad y la democracia. De ahí este famoso pasaje: Marcos es un ser humano, cualquiera en este mundo. Marcos es todas las minorías intoleradas, oprimidas, resistiendo, explotando, diciendo “¡Ya basta!”. Todas las minorías a la hora de hablar y mayorías a la hora de callar y aguantar. Todos los intolerados buscando una palabra, su palabra, lo que devuelva la mayoría a los eternos fragmentados, nosotros. Todo lo que incomoda al poder y a las buenas conciencias, eso en Marcos, (EZLN: 1994, p. 243).

El mundo desde lo indígena

*En nuestra memoria guardamos todos los colores, todas las rutas,
todas las palabras y todos los silencios. Y si alguien pregunta quiénes somos los
indígenas en México, los todos que somos respondemos:
Los indígenas somos los caminantes y el camino, somos quienes hoy caminamos
para que México no se pierda y pueda llegar así, con todos y a tiempo,
a la nación de todos los colores, la de los cantos múltiples, la de altos vuelos.*

Subcomandante Insurgente Marcos

A partir del momento en que la tecnología desarrolló la capacidad de objetivar ya no sólo los movimientos físicos y destrezas mecánicas sino las operaciones básicas de los procesos de trabajo mentales, operó un cambio cualitativo en las relaciones de trabajo y se pasó de la expropiación parcial (la energía de trabajo por un tiempo determinado) a la posibilidad de expropiación total (apropiación de las capacidades intelectuales).

Este cambio conduce el enfrentamiento cotidiano del trabajo hacia una guerra por el propio ser. Se alcanza, aunque sea potencialmente, la escala más alta de la desposesión y, por ello, los extremos corresponden a los límites de la vida en sus sentidos físico y cultural.

Los pueblos indígenas, sometidos al cuádruple molinete de explotación, dominación, discriminación, exclusión, constituyen la primera frontera de este fenómeno de vaciamiento total y el espejo en el que la sociedad puede confrontarse con su futuro.

Este fenómeno, producto de la modernidad capitalista, que acompaña la llamada globalización, produce una desposesión y un vaciamiento tan completos que provoca un movimiento en contrario: la exigencia por privilegiar los rasgos abstractos de equiparación que universalizan el mercado desata una revaloración de contenidos particulares, específicos y concretos que destaca la armonía de lo diferente y la importancia social de aquello que el mercado desprecia, la existencia real y específica, cargada de subjetividad y experiencias, del ser humano.

Si los proletarios no tenían que perder más que sus cadenas, ahora hemos llegado a una fase en que los dominados del mundo están en riesgo de perder sus referentes simbólicos, su sentido de realidad, su historia y su voluntad, están en riesgo de dejar-de-ser, de vaciarse completamente en el torbellino del mercado, de ser convertidos íntegramente en objetos, en cosas, y las cosas, en este sistema, son desechables¹⁹.

La imagen de futuro que trasluce el ser indígena²⁰, de tan vacía, se convirtió en el elemento-fuerza, en el punto de inflexión desde donde la historia empieza a corregir el rumbo. Prigogine habla de una coyuntura de bifurcación civilizatoria, tal vez, pero antes que nada es un momento de confrontación de destinos, de confrontación civilizatoria. En el mundo de la competencia no hay opción que no signifique guerra²¹, por eso es necesario *hacer el mundo de nuevo*.

La inclusión en la nación y la recuperación del ser

*...antes de que nuestros primeros padres y abuelos sufrieron la invasión
y la conquista española, los que habitaban estas tierras mexicanas y americanas,
eran ya pueblos y naciones con largas historias y experiencias,
con avances en conocimientos técnicos y científicos, contaban con sus propias
organizaciones políticas, militares, sociales, culturales y religiosas.
Se gobernaban con inteligencia y sabiduría indígenas.
Eran pueblos y naciones conocedores de la vida, la ciencia y el universo;
pueblos y naciones que cuidaban y amaban la tierra, el agua
y toda la naturaleza con quienes se relacionaban.
Tenían sus propias leyes, sus gobernantes, sus grandes sacerdotes, sus dioses,
sus templos, sus palacios y su ejército.
Pero un día tuvieron que enfrentarse ante una guerra de invasión extranjera,
muchos hombres y mujeres en defensa de su pueblo y de su soberanía,
pelearon con valor y dignidad.
Pero ante una guerra desigual por fin fueron conquistados, saqueadas sus riquezas,
destruidos sus templos y sus leyes y sometidos sus habitantes a la esclavitud.
Así fueron conquistados y dominados nuestros antepasados.
Así empezaron una larga historia de dolor y sufrimiento,
pero también una larga lucha de resistencia y rebeldía.
...hoy (...) ha llegado la hora de romper el silencio,
de romper los muros y las cadenas de injusticias.
Ha llegado la hora de los pueblos indios...
Los sin voz y los sin rostro, tendrán por fin el rostro y la palabra
que resonarán en todos los rincones de la tierra.*

Comandante David

En el momento en que el proceso de globalización diluía las fronteras, creaba un sistema planetario de articulaciones y negaba la importancia del Estado-Nación que perdía eficacia como estructura de contención de conflictos y se volvía un obstáculo en la reorganización del espacio, los indígenas de Chiapas se levantan en armas demandando la defensa de la patria y la nación.

¿Se trata de un anacronismo propio de los emisarios del pasado, de concepciones políticas trasnochadas²² o de fundamentalismos culturales revanchistas?

Ha sido muy difícil percibir, desde otras realidades, el lugar de despegue de la revolución zapatista. Levantar la voz desde la Selva Lacandona requirió remontar 500 años de humillaciones y destrucción cultural, 500 años de desprecio y persecución acusatoria de una historia y cosmovisión que fue señalada como signo de inferioridad y que justificó el despojo de tierras, la violación de mujeres, el desorejamiento de insumisos²³ y la condena al analfabetismo, a una vida penosa y desprovista y a la muerte por enfermedades curables argumentando diferencia de costumbres²⁴. Estos hombres y mujeres nunca fueron ciudadanos; aun en los procesos electorales había quien usaba sus nombres y votaba por ellos. Estos hombres y mujeres carecían de todos los derechos, ni siquiera podían recla-

mar justicia, mucho menos educación y, por supuesto, nunca dignidad. Eso era impensable en un indígena.

Fue necesario emerger desde estas profundidades para empezar a reconocerse a sí mismos, para rehacerse, para reconstruir su pensamiento negado, su cultura arrasada. Fue necesario volver a moldear su idea de Universo, de humanidad²⁵; recrear las utopías y trazar los horizontes de esa otra civilización, la de la vida, la de la esperanza.

Desde ahí los indígenas de Chiapas, los guerreros de la espada y la palabra, arriesgan una primera estocada: “Somos mexicanos, y por lo tanto la Patria también es nuestra” (Comandante Tacho). “Lo que pedimos y lo que necesitamos los pueblos indígenas no es un lugar grande ni un lugar chico, sino un lugar digno dentro de nuestra nación; un trato justo, un trato de iguales, ser parte fundamental de esta gran nación; ser ciudadanos con todos los derechos que merecemos como todos; que nos tomen en cuenta y nos traten con respeto a nosotros los indígenas...” (Comandante David).

El primer espacio de reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos es necesariamente el del primer círculo jurídico-político que los contiene y a la vez los niega.

“Somos parte de esta nación”; “somos sus pobladores originarios”; “tenemos que ser tomados en cuenta”; “reclamamos los mismos derechos que los demás tienen”; “nosotros también somos ciudadanos”.

El camino hacia la inclusión en la nación que han emprendido los zapatistas, y cuya expresión jurídica debería ser la aprobación de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas²⁶, representa el primer paso de reconocimiento de la existencia y los derechos políticos de un sujeto diferente, de ese sujeto que, resistiéndose a la homogeneización o desustanciación, el 1° de enero de 1994 dijo ¡Ya basta!

Los horizontes intergalácticos

*La dignidad es esa patria sin nacionalidad, ese arcoiris que es también puente,
ese murmullo del corazón sin importar la sangre que lo vive, esa rebelde irreverencia
que burla fronteras, aduanas y guerras.*

Primera Declaración de La Realidad

En el discurso y la práctica zapatistas, la lucha contra el neoliberalismo sólo es posible mediante una acción mundial, compartida por todos los excluidos, discriminados o explotados, puesto que nos encontramos ante el fenómeno de “explotación total de la totalidad del mundo”²⁷. Es decir, la explotación abarca no sólo todo el espacio mundial sino también todos sus ámbitos.

La explotación, que es la base de la insubordinación contra el neoliberalismo, está planteada en un nivel de generalidad que permite comprender en la catego-

ría de explotados lo mismo al “negro en Sudáfrica, al homosexual en San Francisco, al asiático en Europa, al chicano en California, al anarquista en España, al palestino en Israel, al judío en Alemania, al *Ombudsman* en el Ministerio de la Defensa, a la feminista en un partido político, al pacifista en Bosnia, al Mapuche en los Andes, al artista sin galería de arte, al ama de casa un sábado por la noche, al huelguista de un sindicato oficial, a la mujer sola en el metro a las diez de la noche, al jubilado, al campesino sin tierra, al editor marginal, al obrero desempleado, al disidente del neoliberalismo, al escritor sin libros ni lectores, [que] al zapatista en las montañas del Sureste mexicano” (EZLN, 1994, p. 43). Los explotados, en este nivel de generalidad, abarcarían al trabajador y su familia, es decir, al directamente involucrado en las actividades productivas, desde el punto de vista capitalista por supuesto, y a todos los que siendo prescindibles o imprescindibles para garantizar la reproducción global, no son considerados productivos (el ejército industrial de reserva marxiano adquiere aquí su verdadera dimensión).

Asimismo, esta explotación total de la totalidad hace referencia a la manera como se establecen las prioridades y jerarquías o como se expresan la hegemonía y la dominación económicas en el resto de las esferas de la vida social: la organización de la familia, de la comunidad, del pensamiento, de las relaciones políticas, de la alimentación, etc., tratando por todos los medios de someterlas o adecuarlas a sus necesidades y ritmos.

La diversificación de los procesos productivos es observada a través del espectro de los que en ocasiones se aludirán como excluidos y en otras como explotados pero que son la expresión viva de una polaridad que, en la medida en que concentra crecientemente el poder, deja fuera de él a una cada vez más amplia y diversa porción de la población, al tiempo que, mediante la multiplicación de instrumentos y espacios de mediación social, provoca un desdibujamiento de las relaciones de explotación.

Esta convocatoria a los explotados como excluidos, no obstante, no es casual. Siguiendo la línea de deconstrucción de las relaciones de poder para generar así una nueva modalidad de relación entre los seres humanos en la que todos tengan cabida, su invocación a los excluidos hace referencia también a las estructuras organizativas gremiales, de clase, o lo que se ha entendido como tales hasta hace poco tiempo. Desde esta perspectiva, la voz de los zapatistas está considerando a los excluidos de las estructuras de poder de las organizaciones de izquierda, es decir, incorpora un cuestionamiento profundo al autoritarismo en todas sus modalidades²⁸ y propone como alternativa la democracia participativa, tal y como está siendo reconquistada por las comunidades indígenas que abrazan el proyecto zapatista a través de la creación de espacios autónomos de organización y gestión colectiva, como son los llamados municipios autónomos²⁹.

Con una perspectiva histórica de largo alcance que les permite vislumbrar la posibilidad de modos de organización social distintos, y marcadas por la confluencia de la cultura de la intersubjetividad³⁰ y la cultura de la otredad, las comu-

nidades refuerzan sus prácticas de relacionamiento consensual, aprenden a concebir la diversidad sin jerarquías y a tejer las primeras redes de resistencia sin vanguardias que las guíen, sin dirigentes que sientan la obligación de “educar a las masas” y con total respeto del otro. Tradición y realidad se combinan para ir construyendo la utopía de “un mundo en el que quepan muchos mundos” como única manera de romper los cercos, como una modernidad posible y diferente.

Esta especial combinación entre la rebeldía de la otredad y la organización colectiva sin mediaciones ni jerarquías, con mandatarios revocables y con la convicción de que las estructuras de poder reproducen siempre las otredades, da al discurso zapatista una validez universal y le permite formular un nuevo horizonte ahí donde la sociedad occidental no tiene respuestas y donde las de Europa del Este tampoco aportaron soluciones.

Contrariamente a la lógica de la competencia y la acumulación, la propuesta de caminar al paso del más lento se relaciona con la priorización del consenso como principio básico para hacer de las decisiones colectivas una posibilidad real. La eliminación del otro, propia de la competencia, se transforma en la necesidad del otro. Se abre así la primera ventana dimensional hacia el nuevo mundo: el otro que la competencia había señalado como inferior o como ineficiente y, por tanto, susceptible de ser eliminado, es concebido aquí como contraparte insoslayable.

“Cuando el poder crea la bolsa de olvido en las comunidades indígenas, las comunidades indígenas convierten esa bolsa de olvido en una bolsa de resistencia y empiezan a organizarse *para sobrevivir de la única forma que podían sobrevivir, es decir, juntos, en colectivo*. La única forma en que esa gente podía asegurarse seguir adelante era juntándose con el otro. Por eso la palabra junto, la palabra nosotros, la palabra unidos, la palabra colectivo marca la palabra de los compañeros. Es una parte fundamental, diría yo, la columna vertebral del discurso zapatista” (Subcomandante Insurgente Marcos, 1996 cron, p. 67. Destacado del autor).

La democracia participativa, deconstructora del autoritarismo y de las relaciones de poder, es el camino que puede aproximarnos a la conformación de una comunidad universal capaz de derrotar al capitalismo neoliberal en el único espacio que no puede conquistar a través de la legalidad del mercado porque constituye el espacio del sujeto colectivo³¹ y, por tanto, la negación del individuo objetivado. El escenario de llegada, el “nuevo mundo”, sólo es definido como ese espacio donde la dignidad³² y el respeto por el otro sean el entramado de base en el que todos se reconozcan (“somos iguales porque somos diferentes”, Mayor Ana María, 1996) y sin el cual es imposible destruir la injusticia y la exclusión.

Y es que la diversidad natural y humana contravienen las exigencias del mercado absoluto y su reivindicación pone en entredicho el fundamento mismo del sistema. En el fin del milenio el capitalismo está en cuestión por extremar la desigualdad, pero también por atentar contra la diferencia. (A. Bartra, 1999).

La utopía universal se teje a través de un conjunto de utopías y resistencias particulares, articuladas en razón del sujeto de la dominación: los propietarios del capital, los constructores y beneficiarios del sistema de dominación.

La resistencia es la frontera entre sujeto y objeto, entre la objetivación y la subjetividad del ser en sociedad. La resistencia es la posibilidad o, mejor, la maraña de posibilidades que hacen de la sociedad civil, del pueblo, de la comunidad, un espacio de esperanza y construcción: el espacio de la revolución como experiencia, de la dignidad como forma de vida y de la democracia como principio organizativo general. La sociedad civil es, por naturaleza, el reino de la diferencia (A. Bartra, 1999); la eliminación de la otredad, la ruptura de los cercos, incluido el cerco de la política³³, invoca a la sujetización de esa sociedad civil que es el laboratorio y la sustancia de creación del nuevo mundo que sueñan los zapatistas, el mundo donde caben todos los mundos, con respeto a la diferencia y a la capacidad de todos los diferentes para participar en las decisiones colectivas con su pensamiento, cultura, experiencia y género diversos.

Esto es la negación radical del poder y sus intermediarios. Esto es el signo de la emergente “nueva cultura revolucionaria” que los zapatistas y todos los sin rostro del mundo están empezando a moldear. Esta es la nueva esencia de la política como práctica libertaria.

“...a unos les toca empezar pero terminar es labor de todos”
(El viejo Antonio)

*No es necesario conquistar el mundo. Basta con que lo hagamos de nuevo.
Nosotros hoy.*

EZLN, Cuarta declaración de la Selva Lacandona, 1° de enero de 1996

Bibliografía

- Bartra, Armando 1999 “Fe de erratas”, en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 8.
- Bartra, Roger 1998 “Sangre y tinta del *kitsch* tropical”, en *Fractal* (Ciudad de México) N° 8.
- Benjamin, Walter 1998 *Para una crítica de la violencia y otros ensayos* (Madrid: Taurus).
- Ceceña, Ana Esther 1996 “Universalidad de la lucha zapatista. Algunas hipótesis” en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 2.
- _____(1998) “Proceso de automatización y creación de los equivalentes generales tecnológicos” en Ceceña, Ana Esther (coord) *La tecnología como instrumento de poder* (México: El Caballito).
- _____(1998) “Superioridad tecnológica, competencia y hegemonía” en Ceceña, Ana Esther (coord) *La tecnología como instrumento de poder* (México: El Caballito).
- _____(1999) “La resistencia como espacio de construcción del nuevo mundo” en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 7.
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994) “Declaración de la Selva Lacandona” en *Documentos y comunicados* (México: ERA) 1 de Enero.
- _____(1996) “Cuarta declaración de la Selva Lacandona” en *Documentos y comunicados* (Ciudad de México) N° 3, 1 de Enero.
- _____(08-1996) “Segunda Declaración de La Realidad por la humanidad y contra el neoliberalismo” en *Documentos y comunicados* (Ciudad de México) N° 3.
- _____(1994) “P. D. mayoritaria que se disfraza de minoría intolerada” en *Documentos y comunicados* (Ciudad de México).
- _____(1996) “Crónicas intergalácticas” en *Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo* (Chiapas).
- _____(2001) “Comienza la marcha de la dignidad indígena, la marcha del color de la tierra” en *Chiapas* ((Ciudad de México) N° 11.
- _____(1996) “Primera declaración de La Realidad contra el Neoliberalismo y por la Humanidad” en *Documentos y comunicados* (Ciudad de México) N° 3, 30 de Enero.
- Foucault, Michel 1992 *La microfísica del poder* (Madrid: La Piqueta).
- _____(1996) *Genealogía del racismo* (Buenos Aires: Altamira).
- Holloway, John 1996 “La resonancia del zapatismo”, en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 3.
- _____(1997) “La revuelta de la dignidad” en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 5.
- Lenkersdorf, Carlos (1996) *Los hombres verdaderos* (Ciudad de México: Siglo XXI).

- López Monjardín, Adriana y Rebolledo, Dulce María (1999) “Los municipios autónomos zapatistas” en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 7.
- Marut, Ret y Traven, Bruno (2000) *En el estado más libre del mundo* (Barcelona: AliKornio ediciones).
- Marx, Carlos y Engels, Federico (1977) *La ideología alemana* (Ciudad de México: Ediciones de Cultura Popular).
- Marx, Karl (1974) *Introducción a la crítica de la economía política* (Ciudad de México: Ediciones de Cultura Popular).
- Mayor, Ana María (1996) “Discurso de bienvenida al Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo”, en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 3.
- Morin, Edgar (2001) *La mente bien ordenada* (España: Seix Barral).
- Rovira, Guiomar (1996) *Mujeres de maíz* (Ciudad de México: ERA).
- Subcomandante Insurgente Marcos (1994) “Chiapas: el Sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía”, en *EZLN Documentos y comunicados* (Ciudad de México).
- Subcomandante Insurgente Marcos (1997) “Siete piezas sueltas del rompecabezas mundial (El neoliberalismo como rompecabezas: la inútil unidad mundial que fragmenta y destruye naciones)” en *Chiapas* (Ciudad de México) N° 5.
- Thompson, E. P. 1988 (1963) *La formation de la classe ouvrière anglaise* (Paris: Gallimard-Le Seuil).
- _____(1989) *Tradición, revuelta y consciencia de clase* (Barcelona: Editorial Crítica).
- Traven, Bruno (1997) *La rebelión de los colgados* (Ciudad de México: Selector).

Notas

1 “He aquí, así delineada, lo que se podría llamar una genealogía: redescubrimiento meticuloso de las luchas y memoria bruta de los enfrentamientos. Y estas genealogías como acoplamiento de saber erudito y de saber de la gente sólo pudieron ser hechas con una condición: que fuera eliminada la tiranía de los discursos globalizantes con su jerarquía y todos los privilegios de la vanguardia teórica. Llamamos pues ‘genealogía’ al acoplamiento de los conocimientos eruditos y de las memorias locales: el acoplamiento que permite la constitución de un saber histórico de las luchas y la utilización de este saber en las tácticas actuales (Foucault, 1996, p. 18)”.

2 Octavio Paz califica el levantamiento zapatista como “...sublevación irreal y está condenada a fracasar”. *La Jornada*, 5 de enero de 1994.

3 Un ejemplo puede encontrarse en el artículo de Rossana Rossanda, “Le tesi del subcomandante”, publicado en *Il Manifesto* del 15 de agosto de 1997.

4 “...la nueva situación y la coyuntura chiapaneca han estimulado también el surgimiento de tendencias fundamentalistas en quienes, ante el vértigo provocado por el abismo que dejó el derrumbe del socialismo en la URSS y en el centro de Europa, buscan en los viejos metadisursos los salvavidas para no ahogarse en el diluvio posmoderno. Una de estas viejas ideas es la de autonomía, referida a la posibilidad de que comunidades o regiones con alta proporción de indígenas sean administradas mediante formas propias de gobierno, adaptadas a las singularidades étnicas de la población”. Roger Bartra, 1998, p. 23. Octavio Paz, citado por el propio Bartra, señala: “También es notable el arcaísmo de su ideología. Son ideas simplistas de gente que vive en una época distinta a la nuestra”. Idem, p. 17.

5 “Son una expresión de nuestra posmodernidad; con su mezcla de cursilería revolucionaria e inteligencia crítica, de beatería populista y de creatividad política...”. Idem, p. 18.

6 Llamo *zapatismo* a la corriente de pensamiento y acción política que se construye en torno al EZLN. En algún momento el Subcomandante Marcos declaró que “el zapatismo no existe” indicando que éste no puede ser concebido más que como proceso. El zapatismo no es un partido ni una institución sino un movimiento de resistencia y lucha en constante construcción (de ahí la frase “preguntando caminamos”) que expresa una concepción del mundo basada en el respeto a las diferencias y en la democracia directa y participativa del “mandar obedeciendo”. “El zapatismo ha insistido en el concepto de ‘mandar obedeciendo’ como uno de los puntales de una nueva cultura democrática” (EZLN, 1995, p. 390).

7 La esencialidad de los procesos económicos analizada por Marx supone la construcción de organizaciones sociales a partir del horizonte material que les impone el desarrollo de las fuerzas productivas (ver Marx: 1974 y Marx y Engels:197x). Sin embargo, esta delimitación material que se aplica a los procesos sociales en última instancia no resuelve por sí la dinámica social. La lucha de clases, para Marx y Engels, sigue siendo el “motor de la historia” y otorga a la acción de los sujetos, dentro de un espacio y tiempo determinados (las condiciones materiales), el protagonismo dentro de este proceso. La relación entre las “condiciones objetivas” del proceso de desarrollo (fuerzas productivas) y las “condiciones subjetivas” (lucha de clases) es dialéctica y no lineal.

8 Sobre el problema de las definiciones como medio de fijación o desmovilización ver Holloway, 1997.

9 “Cuando el gobierno mexicano anunció la devaluación del peso el 20 de diciembre de 1994, les echó la culpa a los insurgentes zapatistas. En los meses de turbulencia financiera mundial que siguieron, cuando se amenazó la estabilidad de las monedas y de las bolsas de valores no solamente en América Latina sino también en Tailandia, Hong Kong, Hungría, Suecia, España, Pa-

kistán, Sudáfrica, Italia, Indonesia, Polonia, Nigeria, Canadá, entre otros, y cuando se hablaba de un ‘riesgo sistémico’ para el sistema financiero mundial, muchos de los capitalistas y comentaristas de la prensa financiera en todo el mundo dijeron que la tormenta financiera había sido precipitada por la insurgencia en Chiapas” (Holloway: 1996, p. 48).

10 Los primeros pronunciamientos de destacados personajes de la izquierda en México son muy elocuentes. Como ejemplo citamos el editorial de *La Jornada* (dirigida entonces por Carlos Payán): “Cualquier violencia contra el estado de derecho, venga de donde viniere, tiene que ser en principio algo para condenar. Pero si quienes encabezan el alzamiento chiapaneco se proponen, entre diversos objetivos, la remoción del Presidente de la República, vencer al Ejército Mexicano y avanzar triunfalmente hacia esta capital, ya no se sabe dónde empieza el mito milenarista, dónde el delirio y dónde la provocación política calculada y deliberada”. “Sin que conozcamos todavía quiénes componen la avanzada ideológica y militar del grupo, es evidente que sus miembros se han incrustado en las comunidades indígenas y enarbolan un lenguaje no sólo condenable por encarnar sin matices la violencia, sino porque sus propósitos son irracionales. Y la irracionalidad le hace enorme daño a las colectividades, a las naciones y a los pueblos”. Algo similar ocurre con las declaraciones de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la Presidencia de la República por la Alianza Democrática Nacional en el momento (2 de enero de 1994): “la violencia, venga de donde viniere, sólo conduce al derramamiento de sangre, la destrucción y a un mayor atraso social”

11 Estas diferencias fueron evidenciadas desde tiempo atrás por algunos teóricos que, como Rosa Luxemburgo, quedaron fuera de las corrientes dominantes del pensamiento crítico. Un fragmento de *La acumulación del capital* rescatado por Armando Bartra señala: “no hay ninguna razón por virtud de la cual los medios de producción y consumo... hayan de ser elaborados exclusivamente en producción capitalista... este supuesto... no corresponde a la práctica diaria, ni a la historia del capital, ni al carácter específico de esta forma de producción” (1999). Con respecto a la relación entre proceso de trabajo y conformación del proletariado se puede consultar Ceceña, (1996).

12 Hay dos documentos que resumen la concepción del EZLN sobre el sistema económico mundial: Subcomandante Insurgente Marcos, 1994 y 1997.

13 El proceso contemporáneo de acumulación de capital, como resultado de la alta concentración y centralización alcanzadas, muestra una mayor tendencia hacia la expulsión de fuerza viva de trabajo que la que su fuerza expansiva puede compensar y no está siendo capaz de resolver, como sí logró hacerlo en la etapa llamada fordista, la creciente e irreversible pauperización de enormes sectores de la población. En estas condiciones, la exclusión política se convierte en uno de los requisitos de funcionamiento del sistema. Para una argumentación más detallada, ver Ceceña, (1999).

14 “El individuo no es el *vis-à-vis* del poder. El individuo es un efecto del poder y al mismo tiempo, o justamente en la medida en que es un efecto suyo, es el elemento de composición del poder. El poder pasa a través del individuo que ha constituido” (Foucault, 1996, p. 32).

15 “el discurso de la lucha de razas (...) será re-centrado y se convertirá en el discurso del poder (...) Llegará a ser el discurso de un combate a conducir, no entre dos razas, sino entre una raza puesta como la verdadera y única (la que detenta el poder y es titular de la norma) y los que constituyen otros tantos peligros para el patrimonio biológico” (Foucault, 1996, p. 56).

16 Algunos elementos relacionados con las transformaciones sociales propiciadas por el cambio de paradigma tecnológico pueden ayudar a entender tanto las particularizaciones cercadas como la universalidad que adquiere la conformación de la otredad. 1. Las fronteras de la fábrica se diluyen y ésta se desborda sobre la sociedad invadiendo sus espacios supuestamente no productivos o no sujetos a la dinámica de la valorización y la competencia. De aquí en adelante la sociedad es la fábrica. 2. La frontera entre lo público y lo privado es atravesada por una tecnología que hace de los espacios privados parte de los nuevos lugares de trabajo. La esfera de la reposición de la fuerza de trabajo, del descanso o entretenimiento recuperador de las energías gastadas en el trabajo es subsumida bajo la misma dinámica de la valorización. 3. Los espacios colectivos de trabajo son transformados en una suma de espacios individuales conectados entre sí. Las relaciones sociales de intercambio entre compañeros de trabajo se ven cada vez más trianguladas “tecnológicamente”. Se pasa de las relaciones directas a las relaciones objetivamente mediadas. 4. Los mecanismos de segregación se multiplican y los colectivos sociales fragmentados, estimulados por la generalización de un miedo a lo desconocido o diferente (en vez de curiosidad creativa), tienden o son conducidos al encapsulamiento. Se producen así islas de cautiverio que no se desligan de la producción (considerando los modernos sistemas de comunicación) pero sí de los seres humanos ajenos a ellas. 5. El sistema de dominación se reproduce a través de la competencia individual, de la competencia entre unas islas y otras y de la expropiación general del sentido de la vida que se construye en el campo laboral mediante la informalización de las relaciones de trabajo y en el campo cultural mediante la negación de la memoria colectiva y la historia; 6. La segmentación internacional de la producción y el establecimiento de amplias zonas de maquila (*off-shore industries*) desarraiga y/o desterritorializa el trabajo y sus productos, desligándolo de los referentes simbólicos que conforman las identidades y las cosmovisiones. Ver Ceceña, (1998).

17 “El nuevo reparto del mundo excluye a las ‘minorías’. Indígenas, jóvenes, mujeres, homosexuales, lesbianas, gente de colores, inmigrantes, obreros, campesinos; las mayorías que forman los sótanos mundiales se presentan, para el poder, como minorías prescindibles. El nuevo reparto del mundo excluye a las mayorías” (EZLN: 30/01/1996).

18 “lo que en la sociedad se nos aparece como polaridad, como fractura binaria, no sería tanto el enfrentamiento de dos razas extrañas una a la otra, como el desdoblamiento de una sola y misma raza en una super-raza y una sub-raza” (Foucault, 1996, p. 56).

19 “el tema de la sociedad binaria dividida en dos grupos extraños por lengua o derechos será sustituido por el de una sociedad biológicamente monista. Vale decir: amenazada por algunos elementos heterogéneos, que no son emperos esenciales” (Foucault: 1996, p. 72).

20 El elemento de definición de los liderazgos tecnológicos y la hegemonía en este momento de la historia, *caeteris paribus*, son los territorios cargados de biodiversidad o, incluso, de diversidad biocultural. Los pueblos indios son, evidentemente, el centro de esta disputa. El indígena en este escenario podría convertirse, en el mejor de los casos, en el complemento necesario de esa apropiación, en pieza de laboratorio y perder así toda su esencia de vida, o, en el peor de los casos, ser físicamente aniquilado para abrir el paso al cofre del tesoro. En realidad, se trata de dos tipos de aniquilamiento y ahora me pregunto si no será al revés, el peor de los casos podría no ser el que implica aniquilamiento físico.

21 “De muchas formas nos hacen la guerra. En veces con bala, en veces con engaño, en veces con pobreza, en veces con cárceles. Siempre con olvidos. La memoria es un delito hoy. Nosotros somos memoria. Somos indígenas. Somos delincuentes. Nuestra sangre llena cárceles y cementerios. Esta es la sentencia: prisión y tumba para la memoria. Si sufrimos injusticias y arbitrariedades y protestamos, somos reprimidos. Si exigimos nuestros derechos, somos reprimidos. Si hablamos, somos reprimidos. Si nos organizamos, somos reprimidos. Si resistimos, somos reprimidos. Siempre es la represión la respuesta que recibimos. Nunca recibimos el oído atento, la palabra sincera, la generosidad hermana. Siempre la amenaza, la cárcel, la muerte” (Subcomandante Insurgente Marcos).

22 Algo que se ha olvidado durante mucho tiempo, dice Edgar Morin, es que “el Estado-Nación logrado es un ente a la vez territorial, político, social, cultural, histórico, mítico y religioso” (2001, p. 84).

23 Con respecto a la manera como se establecen las relaciones entre la población indígena y la mestiza o criolla, específicamente en la región chiapaneca, consultar, entre otros, Traven (1997).

24 “Hemos resistido más de 500 años donde nos han dividido metiéndonos su ideología pero ahora que nos estamos uniendo ya no pasarán otros 500 años de miseria y de abandono, sino antes nos tendrán que reconocer y respetar como pueblos indios...” (Comandante Mister).

25 “Conocer lo humano no es sustraerlo del Universo sino situarlo en él” (Morin, 2001, p. 46).

26 La aprobación de esta ley, como se sabe, fue motivo de una marcha realizada entre febrero y marzo de 2001. Los zapatistas, en voz de la Comandanta Esther, comparecieron en la sede del Poder Legislativo y presentaron sus argumentos (el discurso correspondiente está publicado en *Chiapas II*). Esta ley es resultado del primer compromiso acordado entre el gobierno federal y el EZLN en febrero de 1996 que hasta la fecha no ha sido cumplido por parte del gobierno. El 28 de abril de 2001 el Congreso de la Unión aprueba una ley desustanciada y contraria al espíritu de la original que, entre otras cosas, eleva a rango constitucional la discriminación al declarar a los pueblos indígenas como “entidad de interés público”, en vez de “sujetos de derecho público”. La aprobación de esta ley era una de las condiciones del EZLN para la reanudación del diálogo y la construcción del camino de la paz. Un seguimiento de la marcha y del comportamiento de los principales actores políticos puede ser consultado en <<http://www.multimania.com/revistachiapas>>. Un análisis comparativo de la ley original y la aprobada puede ser consultado en mi artículo “El dictamen del Senado, a favor del Plan Puebla-Panamá y no de los derechos indígenas” en <<http://www.ezln.org>> Una comparación puntual de las redacciones correspondientes se encuentra en *Chiapas II*.

27 Así es como se define la segunda pieza del rompecabezas mundial (Subcomandante Insurgente Marcos, 1997).

28 Uno de los aspectos sustanciales de este cuestionamiento es el referente a las relaciones de género que ha sido recogido por Rovira (1996).

29 Consultar López Monjardin y Rebolledo (1999).

30 A propósito de la intersubjetividad ver Lenkersdorf (1996).

31 “Esta red intercontinental de resistencia no es una estructura organizativa, no tiene centro rector ni decisorio, no tiene mando central ni jerarquías. La red somos los todos que resistimos” (EZLN, 08-1996).

32 Sobre el lugar de la dignidad en el discurso zapatista ver Holloway (1997).

33 Los zapatistas cuestionan el encapsulamiento de la política en las instituciones que el poder ha designado para esos fines y reclaman el ejercicio natural y pleno de la politicidad de la sociedad como antídoto a la guerra y como espacio de construcción de la democracia. El “ideal de resolución pacífica de conflictos políticos”, al que alude Walter Benjamin, es muchas veces aniquilado “por la degeneración de los parlamentos”. “Es acaso posible la resolución no violenta de conflictos? Sin duda lo es” dentro de la “esfera de mutuo entendimiento” que es el lenguaje (Benjamin, 1998, p. 34). La palabra y la política, la política de la palabra, son los medios de construcción de un mundo sin guerras. Sólo que esta política es otra política, una política resustanciada y resignificada.

El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico

José María Gómez*

Entre el 31 de enero y el 5 de febrero de 2002, Porto Alegre fue nuevamente palco del Foro Social Mundial (FSM). Así como el primero (I FSM), realizado el año anterior en la misma época, esta reedición (II FSM) constituye un acontecimiento político paradójico que condena de antemano al fracaso cualquier tentativa seria de “balance y perspectivas”, al tiempo que desencadena un ejercicio desenfundado de interrogación sobre su significado y alcance.

Desde luego, la inmediatez del fenómeno hace imposible un análisis metódico y profundo. A tan sólo dos meses de su realización, cualquier conclusión sería precipitada pues faltan numerosos relatos y material escrito sobre las actividades desarrolladas –base indispensable para cualquier evaluación cualitativa y realista– y mal se vislumbran los impactos efectivos del II FSM tanto hacia “adentro” como hacia “afuera” del movimiento social contra la globalización neoliberal. Sin embargo, la mayor limitación no es ésta, sino la que se desprende de la envergadura y de la propia naturaleza del Foro. En efecto, ¿cómo evaluar una experiencia que abarcó a más de cincuenta mil personas, con identidades, procedencias y perspectivas más variadas, participando de una extraordinaria multiplicidad de actividades, formales e informales? ¿Es posible disociar las características del evento de los rasgos distintivos del sujeto colectivo en estado naciente que le dio origen y que, simultáneamente, lo expresa y de él se alimenta? En otras palabras, ¿cómo ignorar que el FSM de Porto Alegre nace y depende de un “movi-

* Profesor del Instituto de Relações Internacionais de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) y de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

miento de movimientos”, cuya heterogeneidad radical y dinámica descentralizada de acción torna tan imprevisibles como irreductibles los tiempos de procesamiento y las lecturas que suscita?

En la tentativa de interpretar la compleja relación entre sujeto colectivo, evento y contexto que hace del FSM un acontecimiento político de gran significación, estas notas se proponen plantea una serie de cuestiones y aspectos con el objetivo de avanzar en la comprensión de los dilemas y desafíos –o parte de ellos– que el movimiento social global enfrenta en el turbulento escenario de la política mundial actual. Para tal fin, se distinguen dos períodos contrastantes en su veloz trayectoria: el primero, de surgimiento y expansión constante, que se extiende desde Seattle, en noviembre de 1999, a Génova en julio de 2001; y el segundo, que se abre con los atentados terroristas del 11 de septiembre y se proyecta hasta hoy, en un contexto caracterizado por un conjunto de condiciones internacionales extremadamente adversas (guerra en Asia Central e implantación de un difuso dispositivo imperial de seguridad global “antiterrorismo”; cuadro de estancamiento y amenaza de riesgo sistémico de la economía mundial, con acentuada intensidad en el “centro del centro”; implementación continuada de políticas económicas de cuño neoliberal, no obstante los problemas crecientes de legitimación que el anuncio del “post-Consenso de Washington” intenta camuflar). El II FSM de Porto Alegre se inscribe entonces en este nuevo contexto, revelando no sólo las limitaciones y obstáculos del movimiento social global en formación, sino también su vitalidad y potencial transformador.

La nueva cartografía política del activismo transnacional

En poco más de un año, el mal llamado movimiento social “antiglobalización” modificó la escena política mundial con su abierta oposición tanto a las políticas y a las consecuencias sociales negativas de la globalización económica neoliberal como al rol decisivo que en ella desempeñan las principales instituciones y agencias internacionales. Plural y heterogéneo por definición (formado por viejos y nuevos movimientos sociales, ONGs, redes de acción cívica y colectivos políticos y sociales con las más diversas concepciones, intereses, señales de identidad y recursos organizacionales), de naturaleza eminentemente global (pues es en ese espacio, en sus tiempos y contradicciones, que los objetivos, las formas y los medios de lucha se construyen), el activismo transnacional emergente logró rediseñar la cartografía de la política contemporánea, tal como lo ilustran los nombres de las ciudades de Seattle, Porto Alegre y Génova, entre muchos otros, con los cuales pasó a ser identificado. Más importante aún, conquistó, de hecho, el reconocimiento político del propio *establishment* económico y político mundial, gracias a la repercusión y legitimidad social creciente de las manifestaciones de masa, conferencias o foros alternativos y campañas específicas que organiza (anulación de la deuda externa de los países pobres, supresión de los paraísos fiscales, introducción de la tasa Tobin, etc.)

Si bien la génesis del movimiento está ligada a complejos y entrelazados procesos históricos de transformación estructural del capitalismo, de la política y de la cultura desenvueltos durante las últimas cuatro décadas –transformación abordada con frecuencia bajo el controvertido término de globalización (Mittelman, 2000; Scholte, 2000; Held y MacGrew, 2000), su origen inmediato remonta a la segunda mitad de los años noventa, cuando se multiplican y se intensifican en diferentes partes del planeta protestas y actos de resistencia social a las políticas económicas dominantes de cuño neoliberal. Ello era resultado, por un lado, de la aplicación sistemática de dichas políticas durante más de una década en numerosos países del Norte, del Este y del Sur, en clara manifestación de la hegemonía alcanzada por ese ideario y por las fuerzas del bloque de poder imperial que la sustenta en la economía política global; y por otro, de la evidencia del abismo que separaba las promesas ufanistas de prosperidad, paz y desarrollo con que se pretendía legitimar la globalización económica, de la magnitud, extensión y profundidad efectiva de sus consecuencias e implicaciones negativas: concentración exponencial de riqueza y poder en y entre países y regiones, aumento de la desigualdad, polarización y exclusión social, crecimiento de la desocupación y de la precariedad del trabajo, crisis financieras recurrentes y bajas tasas de crecimiento económico, intensificación de la degradación ambiental, desvalorización de la ciudadanía social, fuerte disminución de la autonomía político-estatal (cuando no, en casos extremos, de desintegración estatal), multiplicación de guerras y conflictos bélicos, persistencia de prácticas proteccionistas y de subsidios de las grandes potencias, debilitamiento de la democracia liberal y de las formas partidarias de representación, erosión de culturas tradicionales, etc. Una evidencia que, además, exhibía el vínculo orgánico de las políticas neoliberales con las agencias económicas multilaterales, al asumir éstas últimas de manera ostensiva –sobre todo en la periferia y semi-periferia capitalista– la condición de vectores político-institucionales de “regulación de la desregulación”, presión y fiscalización de Estados y economías nacionales en sus respectivos dominios de actuación (el FMI y los planos de ajuste estructural, el Banco Mundial y los proyectos de desarrollo, la Organización Mundial del Comercio y el “constitucionalismo disciplinador” de la liberalización del comercio mundial).

Así, centenas de millones de personas diseminadas por el mundo experimentaban en la vida cotidiana los impactos de desestructuración y reestructuración del capitalismo global, combinando, entre otras características, la reorganización espacial de la producción y de las finanzas, el desmontaje persistente del Estado de Bienestar, la extrema fragmentación y degradación del mundo del trabajo, la disminución del poder de negociación de las organizaciones sindicales, la creciente contradicción entre las exigencias del capitalismo transnacional y las formas democrático-territoriales de gobierno, y un espíritu de hipercompetición en el que “el ganador se lleva todo”, en plena correspondencia con la dinámica desenfrenada de mercantilización de las esferas de la vida social. No sorprende, por

ende, que en esta nueva era de oro de las desigualdades, se asista al incremento de conflictos y resistencias sociales a la política de globalización neoliberal llevada adelante por los propios Estados, por las agencias económicas multilaterales y por las grandes corporaciones transnacionales.

Se sabe que la protesta de Seattle marca la fecha del nacimiento político del “movimiento de movimientos”. Las razones son conocidas: ocurrió en el corazón del imperio, movilizó un elevado número de participantes y obtuvo una victoria simbólica de peso –la suspensión de la Rodada del Milenio, convocada por la OMC, con la ayuda decisiva del acentuado conflicto de intereses interestatales en el seno de la Tríada y entre el Norte y el Sur. Claro que Seattle no surgió *ex nihilo*. De hecho, ello fue el momento culminante de un arduo proceso de convergencias progresivas y precarias entre numerosas redes, organizaciones, movimientos y movilizaciones, alimentadas tanto por las experiencias sectoriales de luchas pasadas cuanto por las nuevas iniciativas (campañas contra el NAFTA y contra el AMI, manifestaciones europeas contra el desempleo, primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad contra el Neoliberalismo convocado por el zapatismo, etc.) de contestación política abierta a la gobernanza global neoliberal y a su núcleo institucional visible (Aguillon, 2001a; Seoane y Taddei, 2001). De todos modos, es a partir del impulso cristizador de Seattle que se inaugura una fase acelerada de protestas, campañas y foros en diversas ciudades del mundo, demostrando, en un corto espacio de tiempo (el “largo año 2000”, que concluye con el primer FSM de Porto Alegre, y el “breve 2001”, que acaba con la movilización de Génova) (Antentas, 2002), la presencia política de un movimiento social en plena expansión.

La amplia capacidad de movilización social alcanzada (Québec y Génova son, en ese sentido, ejemplares) no sólo respondía a los *impasses* del liberalismo hiperglobalista, a la extensión de los impactos negativos de la globalización y a las inquietudes de la opinión pública de distintos países, sino también a las propias características del movimiento, reforzadas en la dinámica interna y externa de su proceso de constitución. En efecto, heterogéneo, global, no doctrinario, él conseguía, en alguna medida, establecer lazos con la opinión pública a través de la incorporación de temas y preocupaciones diversas en torno de dos ejes básicos: el rechazo a la transformación de todas las actividades humanas en mercadería, y la exigencia de democracia frente al poder fortalecido de los mercados (Khalifa, 2002). O sea, ofrecía una respuesta y una canalización participativa –que las formas tradicionales de la política territorial-nacional hacían cada vez menos posibles y efectivas– a las aspiraciones, incertidumbres y temores crecientes de ciudadanos “que querían comprender y actuar para controlar una globalización económica que se les escapaba” (Chavagneux, 2002). Por otro lado, tal como lo revelaban las movilizaciones organizadas en el Norte con motivo de las reuniones cumbres (G7, Unión Europea, FMI y Banco Mundial, etc.), las modalidades no convencionales de acción privilegiadas –entre ellas, la acción directa no violen-

ta— le daban una gran visibilidad política y mediática, al mismo tiempo en que indicaban el surgimiento de una nueva generación de activistas y la radicalización de una buena parte del movimiento (especialmente aquella orientada por un fuerte contenido anticapitalista, autogestionario y democrático de base que, mientras rechaza las grandes estructuras organizativas en beneficio de redes horizontales, produce sentido e identidad a través de la participación activa de las personas, combinando manifestaciones festivas y desobediencia civil) (Antentas, 2002).

Pero en esta fase de expansión el movimiento social global también se depa- raba con dificultades y limitaciones notorias. Sin duda el activismo transnacional era extremadamente minoritario; persistían los problemas de sobrerepresentación y subrepresentación de todo tipo (en términos de país, región, clase, religión, sexo, raza, etnia); las tensiones eran permanentes entre los niveles local, nacional y global de acción, como también entre la afirmación de identidades particulares de los distintos componentes y la necesidad de construir amplias alianzas y confluencias; había fuertes clivajes entre las formas organizativas sociales (de movimien- tos, ONGs y redes cívicas) y las formas político-partidarias o sindicales; en fin, existían profundas divergencias estratégicas respecto al horizonte de reforma o ruptura con el capitalismo global y su arquitectura institucional de poder. En suma, sin negar ciertos avances significativos (el mayor de los cuales tal vez haya sido la realización del I FSM de Porto Alegre en un país del Sur, con la finalidad explícita de erigirse en un lugar de encuentro que debatiese varias de las limita- ciones precedentes y la búsqueda de propuestas alternativas al orden neoliberal), el activismo transnacional emergente no lograba alterar el perfil prevaleciente de hombre blanco, del Norte, de clase media, cristiano y urbano (Sholte, 2001). Ade- más, permanecían abiertas cuestiones delicadas —que desde luego los adversarios no dejaban de enfatizar— al respecto, sea del grado de representatividad social, transparencia y democracia interna con que operan en el día a día los distintos componentes del movimiento, de los clivajes de intereses y visiones Norte-Sur, cuando no de la reproducción de desigualdades y jerarquías en el universo de las ONGs; finalmente, de las relaciones ambiguas que algunas ONGs y movimien- tos sociales particulares mantienen con firmas multinacionales, Estados e institu- ciones internacionales, fruto de juegos nada inocentes de cooptación y recupera- ción mediática (ya que contactos con la sociedad civil, no sólo legitiman sino que también son *good for bussiness*) (Edwards, 2001).

La radicalización democrática del espacio global y la tentativa imperial de criminalización

Al movilizarse en nombre de las exigencias normativas de justicia y democra- cia en el mundo contra las fuerzas, instituciones y símbolos del orden neoliberal (“otro mundo es posible”, había proclamado el I FSM de Porto Alegre), esta cons- telación de movimientos y organizaciones sociales —operando como “coalición de

coaliciones” en y a través de numerosos países y regiones– asumía un carácter abiertamente contrahegemónico. Podría decirse que, frente a la globalización “por arriba” conducida por el bloque de poder imperial, se configuraba una globalización “por abajo” como embrión de un contrapoder, pese a la brutal asimetría de la correlación de fuerzas existentes. Inclusive no faltan interpretaciones que le atribuyan un potencial de transformación democrática radical del orden mundial vigente –la ascensión de un “nuevo multilateralismo”, capaz de reconstruir sociedades civiles y autoridades políticas en escala global, en sistemas de gobernanza “de abajo hacia arriba” y de organización post-hegemónica con relación al capital, a los Estados, al patriarcalismo y demás estructuras de dominación (Cox, 1999). De todos modos, sea cual sea el horizonte de lo posible, lo cierto es que el movimiento está orientado por propósitos emancipatorios amplios que lo llevan a identificarse con las más diversas luchas de pueblos, clases, grupos y sectores subalternos contra el orden hegemónico mundial. Un orden que resulta de un complejo y nebuloso bloque de poder imperial, formal e informal, público y privado, cuyo núcleo duro, cimentado por la ideología neoliberal, está constituido por el capital transnacional, por los Estados centrales –bajo la supremacía de la superpotencia norteamericana– y por las instituciones internacionales financieras, de desarrollo y de seguridad (Cox, 1999).

Pero más allá de las características, limitaciones y potencial del movimiento social transnacional en esa fase ascendente, se impone la pregunta sobre el alcance efectivo de la acción contestataria. En ese sentido, cabe señalar que, aparte de algunas “victorias” precarias o meramente simbólicas –la disminución de la deuda externa de los países más pobres, la retirada de la multinacional Monsanto de su famosa semilla no reutilizable Terminator, la suspensión de la Rodada del Milenio en Seattle (fácilmente revertida, por lo demás, con la recuperación plena del discurso de liberalización del comercio mundial en la última reunión de la OMC, en Doha, en noviembre pasado), poco se consiguió avanzar en las transformaciones exigidas, como lo demuestran de manera inequívoca los análisis de contenido y forma de las políticas implementadas por las agencias económicas multilaterales (O’Brien et al, 2001). A su vez, fueron esos pocos resultados, junto con el giro más represivo e ideológico que comenzaron a dar, respectivamente, los gobiernos y las instituciones internacionales, los que estimularon la radicalización del movimiento, con impactos en los movimientos sectoriales y en las ONGs más moderadas.

Entre tanto, el apoyo y el reconocimiento de la legitimidad del movimiento social global por parte de amplios segmentos de la opinión pública de diferentes países abrían una profunda brecha en el consenso hegemónico neoliberal de la mercantilización desenfrenada, del ajuste estructural permanente y de la “buena gobernanza”. Y era a través de esa brecha que se creaban las bases iniciales para desencadenar el debate político sobre el contenido, la forma y las consecuencias de la política de globalización dominante, mientras ganaban impulso los esfuer-

zos de construcción de amplias alianzas y convergencias, estrategias alternativas viables y el esbozo de un núcleo normativo de “otra” globalización, con justicia social, democracia y seguridad humana (Gómez, 2001).

Aunque en términos de poder real su capacidad contrahegemónica fuese mínima y precaria, parecía innegable que movimientos sociales y ONGs internacionales –y con ellos, el “movimiento de movimientos”– irrumpían en la escena internacional con el firme propósito de permanecer en ella, obligando a altos funcionarios de las instituciones internacionales, gobiernos de numerosos países y corporaciones transnacionales a tomar más en cuenta sus presiones, denuncias, informes y movilizaciones en los más variados dominios (del medio ambiente a los derechos humanos, pasando por la contestación del propio orden global), en nombre de valores altamente consensuales, y muchas veces como portavoces de poblaciones, categorías o grupos sociales privados de cualquier recurso político. Así, tales actores noestatales contribuían decisivamente para forjar un espacio público supraterritorial, en el cual una embrionaria sociedad civil global promovía un debate democrático sobre “el estado del mundo”, con claras funciones político-educativas de información, reflexión y acción, sobre cuestiones y condiciones cruciales de vida y de trabajo destinadas al mayor número posible de personas (Scholte, 2001).

Como era de esperar, la reacción del bloque de poder imperial frente al único vector que avanzaba y crecía con perspectivas, propuestas y prácticas de democratización de las relaciones de poder en escala mundial, no demoró en llegar. Primero se asistió a la tentativa retórica de reconocer –por medio del discurso sistemático de las agencias multilaterales y de diversas personalidades de la política y de la comunidad de negocios de los países centrales– la necesidad de “humanizar” la globalización económica y de corregir sus desvíos sociales, ambientales y de desarrollo. En esto había incidido el nuevo clima ideológico abierto por la onda de crisis financieras globales que entre 1997 y 1999 afectó a los países llamados “emergentes”, y que se manifestaba sea a través de las críticas –incluso en el seno del propio *establishment*– al rol de FMI frente a tales situaciones, sea a través de influyentes argumentos señalando la conveniencia de atenuar las políticas ultraliberales y recuperar funciones más activas del Estado en la economía (Stiglitz, 2002; Soros, 2000). Pero la respuesta más dura vino bajo la forma de una escalada tendiente a criminalizar, denigrar, dividir y aislar al movimiento de oposición a la globalización neoliberal, justamente en el momento en que este último crecía en capacidad de movilización, y en que sus reivindicaciones y manifestaciones provocaban un fuerte impacto en amplios sectores de las sociedades civiles nacionales (George, 2001).

La protesta de Génova marcó, sin duda, el punto culminante de esa estrategia antimovilizadora y represiva, a pesar de que varios de sus elementos ya estuviesen presentes en Washington, Praga y Niza, en el año 2000 y, sobre todo, en Davos, Québec y Goteborg, en 2001. Implementada por el gobierno Berlusconi, que

para ello contó con el complaciente silencio de los dirigentes del G-8 allí reunidos, el saldo es conocido: un muerto, centenas de heridos, la destrucción del centro de comunicaciones alternativas, detenciones abusivas y humillaciones diversas cometidas por la policía, la retención de activistas extranjeros en la frontera italiana, como también la atribución de responsabilidad jurídica criminal por actos de violencia a los organizadores del Foro Social de Génova. O sea, en vez de proteger una manifestación de casi doscientas mil personas y centenas de organizaciones ejerciendo los derechos democráticos de reunirse y expresar públicamente su oposición bajo formas no violentas de desobediencia civil, tal manifestación fue criminalizada y reprimida a través de una confrontación agresiva generalizada, como si esa multitud pacífica pudiese ser confundida con los minúsculos grupos violentos del *black bloc* o con simples provocadores (Dela Porta y Tarrow, 2001). Además, se proseguía con la contraofensiva ideológica iniciada luego de Seattle por autoridades nacionales e internacionales, comunidad de negocios, medios especializados y *think tanks* conservadores, con el objetivo de descalificar la imagen pública de los activistas transnacionales (“indeseables”, “vándalos genéticamente violentos”, “antimodernos”, “enemigos de los pobres”, falta de representatividad de los movimientos y organizaciones, etc.) (Petrella, 2001; George, 2001). Por último, con el objetivo de neutralizar el movimiento social global, se reafirmaba más que nunca, después de los sucesos de Génova, la política del aislamiento, esto es, evitar la convocación de grandes reuniones internacionales en ciudades que podrían servir de palco para las protestas antiglobalización liberal, tal como lo ilustraban las decisiones de realizar la conferencia de la OMC en Qatar o la reunión cumbre del G-8 de este año en un lugar montañoso de difícil acceso, en Canadá.

A pesar de que la brutalidad represiva y las provocaciones policiales tuvieron un efecto contrario al esperado en la opinión pública italiana y europea (pues suscitaron la condena de la violencia policial y una mayor legitimidad de las exigencias sociales, ambientales y democráticas planteadas), lo ocurrido en Génova puso al movimiento frente a serios dilemas respecto a la forma y a la eficacia de la acción hasta entonces privilegiada. A partir de ese momento, la gran cuestión pasó a ser cómo garantizar la unidad y el carácter pacífico de las manifestaciones –base fáctica y normativa de la convergencia horizontal de diversos movimientos y organizaciones asociativas, sindicales, ambientalistas, religiosas, etc.– ante la escalada represiva y de criminalización de los Estados, cuyo objetivo era intimidar, dividir y deslegitimar el movimiento frente a la opinión pública. Más aún cuando la recusación y la condena a la violencia (tanto la de los Estados como la de los grupos ultraminoritarios que se obstinaban en hacer el juego del adversario) no implicaba desistir de la radicalidad de formas de acción y de lucha, dados los escasos resultados alcanzados hasta entonces. Fue en medio de ese proceso que, literalmente, cayeron del cielo los atentados terroristas del 11 de septiembre.

El 11 de septiembre y la “nueva guerra” del Leviatán imperial contra el terrorismo global

El drástico cambio del contexto internacional provocado por los atentados terroristas en Nueva York y Washington abrió una fase política más compleja y adversa en la trayectoria del movimiento social global contrahegemónico, obligándolo a redefinir la agenda de movilización y a enfrentar diversos dilemas e *impasses* ya presentes en los momentos finales de la fase ascendente anterior (Seattle-Génova). Para comprender los desafíos impuestos por el nuevo contexto, conviene detenerse en algunos rasgos distintivos de éste último (Gómez, 2002).

El punto de partida es el reconocimiento de la magnitud y de la gravedad excepcional de los dos hechos entrelazados que están en el origen de la crisis internacional. En primer lugar, los atentados revelaron que la única superpotencia existente fue atacada en el propio territorio por una red terrorista transnacional (y no por un Estado), mediante aviones comerciales de compañías norteamericanas (y no a través de medios militares convencionales externos) que estrellaron contra los edificios que simbolizan su poder financiero y militar, provocando destrucción material y miles de víctimas civiles. O sea, la aplastante supremacía militar de la superpotencia resultó impotente frente a la nueva arma mortífera utilizada por un actor noestatal que, con eficacia organizacional y motivación ideológico-religiosa capaz de justificar la inmolación y el asesinato de inocentes, busca propagar su mensaje político a través del efecto simbólico y mediático de la acción terrorista. En segundo lugar, Estados Unidos, inicialmente en estado de choque debido a la pérdida de la pretensión de invulnerabilidad territorial (que durante años pensaban haber alcanzado) y a la consecuente generalización de la inseguridad y del miedo en la población, reaccionaron de forma maciza. En efecto, herido en su orgullo nacional, pero con todos los mega-dispositivos de poder intactos, el *hegemon* declaró, unilateralmente, en nombre “del Bien contra el Mal”, una guerra global sin precedentes contra las redes terroristas y los Estados que les servían de santuario y protección. En la primera etapa de la larga guerra anunciada, el blanco elegido fue Afganistán, con los objetivos declarados de derrocar el régimen de los talibanes, cazar a Osama Bin Laden –“vivo o muerto”– y eliminar la organización terrorista Al Qaeda, como supuestos responsables por los atentados.

Siete meses después de los atentados y de la consiguiente respuesta militar punitiva, la percepción de la situación internacional que prevalece es que está cada vez más prisionera de la lógica y del discurso de la “nueva guerra global” y del terror del “enemigo invisible”, los cuales, en estrecha vinculación y fortalecimiento mutuo, parecen alimentar hasta el paroxismo la reproducción del binomio violencia-seguridad, con implicaciones graves y duraderas sobre los más variados ámbitos, actores y cuestiones de la política mundial.

La acción militar contra Afganistán y la campaña global antiterror significaron la vuelta plena del intervencionismo norteamericano bajo la forma reforzada

de un unilateralismo hegemónico imperial, pasando por encima de instancias multilaterales, tratados y leyes internacionales. Al levantar la terrible amenaza de destrucción, con base en la afirmación de que “quien no está con nosotros está con los terroristas”, mientras se dejaba de lado a las Naciones Unidas y a la OTAN (a diferencia de lo que había ocurrido en la guerra del Golfo y en la de Kosovo), no le resultó difícil a Estados Unidos obtener el reconocimiento del derecho de autodefensa y la solidaridad por parte de la casi totalidad de los Estados existentes, de la OTAN y de las propias Naciones Unidas, así como un alineamiento generalizado en la lucha contra el terrorismo global, incluyendo a Rusia y China. De hecho, esa lucha se tornó el elemento central de un dispositivo de seguridad global que sólo puede aspirar a un mínimo de eficacia si funciona con la cooperación de todos los Estados. Pero Estados Unidos, en la condición de superpotencia golpeada y desafiada, al reservarse el derecho exclusivo de conducir las acciones y definir los objetivos, los medios y el enemigo esquivo, hace que tal dispositivo responda a una lógica imperial de represión, control y orden que no reconoce más límites espaciales y temporales. Una lógica imperial, por lo demás, que, de manera más difusa y menos unilateral, ya operaba de manera ostensiva en los años noventa a través del desarrollo de dispositivos supraterritoriales de carácter jurídico, político-institucional e ideológico, en el cuadro de la economía política global dominante y en beneficio del bloque de poder mundial (Estados centrales bajo el incontestable liderazgo norteamericano, capital productivo y financiero transnacional, instituciones económicas y de seguridad internacionales, ideología neoliberal).

La guerra contra Afganistán se inscribe en esa lógica imperial unilateral. Combinando política de escarmiento y reposicionamiento –inclusive militar– en Asia Central, está motivada por razones estratégicas y económicas (fundamentalmente el acceso y la exploración de petróleo y gas en la cuenca del Mar Caspio, de importancia vital durante las próximas décadas). Sin embargo, dada la situación explosiva de la región, la estrategia escogida no hace sino aumentar el riesgo de que la doble tarea fijada se convierta, a mediano y largo plazo, en un proceso multiplicador de todo tipo de violencia, con proyecciones imprevisibles e incontrolables para el resto del planeta. Basta recordar la extrema complejidad y la extensión de múltiples conflictos (Israel-Palestina, Cachemira, Chechenia, Irak, Kurdistán, Tajikistán, etc.) y asuntos (geopolíticos, étnicos, nacionales, religiosos, droga, terrorismo, petróleo, refugiados) que históricamente han contado con la interferencia activa, la complicidad o la indiferencia de las potencias occidentales. Desde luego, para Estados Unidos no era un objetivo secundario derrumbar el régimen de los talibanes y capturar a Bin Laden y los principales dirigentes de Al Qaeda. Su sociedad, tomada por un creciente sentimiento de miedo, patriotismo y deseo de venganza, así lo reclamaba. Su gobierno también, aunque por otros motivos adicionales: arrastrando problemas de legitimidad de origen y enfrentando una grave recesión económica, apostó en una demostración de fuerzas sobre

un blanco relativamente fácil –un país devastado y pobre, que contaba con un “casi-Estado” y uno de los regímenes más aislados, retrógrados y desacreditados del mundo–, a los fines de recomponerse de la “derrota simbólica” infligida por los perpetradores de los atentados, encontrar una poderosa disculpa para la crisis económica, y justificar tanto el haber retornado de los gastos militares y de inteligencia como el avance de los controles de seguridad sobre las libertades civiles de ciudadanos y de extranjeros.

Salta a la vista que no es con una acción de ese tipo que podrá ser erradicado o combatido con eficacia el terrorismo islámico (aunque Al Qaeda sufra duros golpes y Bin Laden pueda algún día ser capturado o muerto), o cualquier otro que aparezca. Por un lado se trata de un terrorismo inédito, de naturaleza global, no dependiente de ningún Estado, que se desplaza y se recompone con extrema facilidad. Es decir, un terrorismo transnacionalizado en objetivo político, reclutamiento y afirmación de identidad –la comunidad musulmana dispersa a lo largo de cinco continentes, que no dispone de una base popular territorializada, opera sin estructuras fijas y verticales de comando, cuenta con logística y financiamiento propio o privado, puede tener acceso a medios de destrucción de masas y consigue un aprovechamiento integral de los procesos tecnológicos, financieros, organizaciones y mediáticos abiertos por la globalización en curso (Rouleau, 2001).

Por otro lado, si la lucha contra el terrorismo y sus Estados protectores se limita a una guerra cuyo objetivo declarado consiste en castigar, pocas dudas caben de que generará efectos contraproducentes, profundizando el miedo y el odio tanto en los países árabes e islámicos como en los occidentales. De hecho, los bombardeos, las víctimas inocentes y la presencia de tropas norteamericanas y aliadas, tal como ocurrió en la Guerra del Golfo, reforzarán motivaciones y atraerán nuevos reclutamientos para las redes terroristas, además de tornar plausible, en amplios sectores de la población de dichos países, su mensaje de “guerra santa” contra las “cruzadas infieles” que oprimen a la comunidad musulmana. Algo que será intensificado si se confirman las señales de la Casa Blanca y del Pentágono de que la campaña militar se extenderá a otros países –el llamado “eje del mal”, con Irak al frente de la lista. Todo parece indicar, entonces, que la guerra de venganza es una trampa (Fisk, 2001). Y una trampa peligrosa para las potencias occidentales, pues, sin poder eliminar por completo su vulnerabilidad ante un enemigo de esa naturaleza, ellas sucumben a un discurso y a una conducta de guerra ineficaz y más mortífera que el propio terrorismo, cuyas consecuencias perversas hoy son visibles: amenaza a los valores que se pretende defender, profundiza el racismo y la xenofobia, justifica una escalada de poder represivo y de control que mina los derechos humanos y las libertades democráticas.

Combatir el terrorismo global con mayor eficacia sin caer en la trampa de la estrategia del miedo y del odio requiere, al contrario, una postura completamente diferente. Una postura que no debería basarse en la guerra sino en el compromiso intransigente con el sistema de derecho, de modo de evitar la indiferencia-

ción entre la lucha antiterrorista y la terrorista (o la existencia y reproducción de dos terrorismos con frecuencia vinculados: el estatal y el privado). En otras palabras, privilegiar en el ámbito internacional un método de acción jurídico-policial –y, excepcionalmente, también militar– para detener sospechosos y dismantelar redes terroristas, destinado a proteger a los civiles “de todos los credos y nacionalidades, sea donde sea que vivan”, y a capturar a los criminales para que sean juzgados delante de un tribunal internacional, acatando “escrupulosamente tanto las leyes de la guerra como las de los derechos humanos” (Held y Kaldor, 2001). Entretanto, siendo el terrorismo un crimen político, ese método también estaría condenado al fracaso si las cuestiones políticas que lo motivan y lo alimentan no fueran atacadas a la raíz, a través de un efectivo plano de acción política de corto, medio y largo plazo, que aisle y deslegitime el mensaje y la acción de las redes terroristas. Lo cual implica avanzar en la justa solución de la cuestión palestina, el cambio de las políticas dominantes en el Golfo Pérsico y en Asia Central, y una profunda transformación de las estructuras globales de desigualdad económica, discriminación cultural y concentración de poder y riqueza. No sorprende, por lo tanto, que una postura de esa índole no esté presente en la agenda política internacional actual ni que ella pueda ser incorporada por la simple fuerza del argumento. En rigor, sólo un poderoso movimiento social transnacional podría tomarla como bandera de lucha, un movimiento que, orientado por cuestiones ético-políticas globales, se esfuerce en encauzar el debate político en dicha dirección, presionando a los principales Estados e instituciones internacionales a posicionarse al respecto.

Junto con la ofensiva militar en Afganistán, Estados Unidos impulsó la implantación de un dispositivo de seguridad global antiterrorismo que pasó a adoptar el lenguaje figurado de la “nueva guerra global”, multiforme, sin fronteras y permanente. Ello revelaba que los veteranos “halcones” que la conducen combinaron la persistencia del viejo espíritu de la Guerra Fría con una cierta conciencia de la envergadura de las transformaciones que pretenden promover. Al final de cuentas, después de una década, se había abierto la posibilidad concreta de sustituir el comunismo por un nuevo enemigo, difuso, “invisible”, y con capacidad de atacar de sorpresa en cualquier tiempo y lugar. En ese sentido, resulta ocioso enfatizar la funcionalidad de tal enemigo para estrategias imperiales de dominio y de control en el espacio global. Con un elemento agravante: al basar la campaña antiterror en la premisa de que “quien está con ellos está contra nosotros” y, al mismo tiempo, atribuirse el derecho exclusivo de definir el terrorismo en términos reconocidamente ambiguos y amplios (capaces de abarcar desde grupos insurgentes y movimientos de oposición política hasta organizaciones criminales), el peligro concreto que se corre es de que Estados Unidos lleve adelante, con total autonomía, guerras e intervenciones militares sin límites y sin fin, no respetando leyes internacionales ni instancias multilaterales (Cepik, 2001).

Pero junto a ese peligro, existe otro no menos grave que avanza del plano doméstico norteamericano hacia el plano internacional, de la mano de una serie de medidas y modificaciones legislativas aprobadas o que se pretende aprobar en nombre de la lucha contra el terrorismo. No se trata, por cierto, de la pertinencia de decisiones específicas tendientes a reforzar la capacidad de investigación y coordinación policial y judicial, quiebra de sigilo bancario y congelamiento de fondos financieros, o a aumentar los controles de seguridad en lugares claves (aeropuertos, fronteras, represas, usinas nucleares, etc.), sino del conjunto de dispositivos que atribuye poderes represivos y de control sin precedentes a organismos de inteligencia y seguridad, cuya sanción y ejercicio implican un ataque directo al sistema de derecho fundado en el imperio de la ley, a determinados derechos de ciudadanía democrática y al propio régimen internacional de derechos humanos.

En efecto, en plena marea patriótica, el gobierno de Bush logró aprobar por el Congreso un paquete de leyes antiterrorismo que endurece penas y extiende poderes de policía, estableciendo limitaciones generales al derecho a la privacidad y al de defensa (escuchas telefónicas y rastreo arbitrario de comunicaciones por Internet, detención incommunicable de extranjeros sospechosos, etc.), pero que se aplican con todo rigor a inmigrantes, legales y clandestinos. Más inquietantes aún son las medidas excepcionales tomadas por el gobierno, sin necesidad de aprobación por el Congreso: los interrogatorios “voluntarios” de residentes de origen árabe, la supresión del secreto entre detenidos y abogados, la prisión por tiempo indeterminado de centenas de personas, planos de vigilancia de grupos religiosos y políticos, y, la más grave de todas, la instauración de tribunales militares para juzgar extranjeros sospechosos de terrorismo. A través de tales tribunales, lo que el presidente de Estados Unidos ha obtenido, de hecho, es “el poder dictatorial de encarcelar o ejecutar extranjeros” (Safire, *El País*, 16/11/2001), dentro y fuera del territorio norteamericano, con la simple alegación de que tiene “motivos para creer” que son miembros de una organización terrorista. Es decir, el poder de determinar quién y dónde juzgar, mediante procesos sumarios, a puertas cerradas, con jurados militares que, sin reglas de procedimiento fijas, con un nivel flexible de pruebas y con abogados no escogidos por los acusados, pueden dictar penas de muerte sin posibilidad de revisión por parte de los tribunales civiles (ídem).

Esas medidas significan la más completa negación de la igualdad ante la ley y de la separación de los poderes, pilares del Estado de Derecho. Asimismo, como bien señala Boaventura de Souza Santos, ellas materializan un corte brutal entre derechos de ciudadanía territorial (exclusivos para aquellos que el Estado norteamericano reconoce como ciudadanos) y derechos humanos supraterritoriales (reconocidos a cualquier ser humano, independientemente de diferencias de nacionalidad, clase, sexo, raza y religión). Razón por la cual representan un grave retroceso en materia de institucionalización y eficacia del régimen internacional de derechos humanos, tan arduamente construido a lo largo de medio siglo, y que, según algunas interpretaciones, aunque embrionario, problemático e incompleto,

se ha erigido en un vector fundamental del proceso de construcción de una ciudadanía global o cosmopolita (Gómez, 2000). De todos modos, a pesar de las protestas y críticas dentro y fuera de Estados Unidos, los sondeos muestran que la mayoría de la opinión pública norteamericana apoya al gobierno, en ostensiva manifestación de debilitamiento de las energías cívicas e institucionales de una sociedad que se pretende democrática, indicando la existencia de riesgos reales de involución autoritaria. No muy diferente, por lo demás, de lo que está ocurriendo en Europa, hoy envuelta en una inquietante ola de discursos y avances electorales de fuerzas políticas que levantan la explosiva combinación de nacionalismo, xenofobia y racismo.

En suma, en torno de las medidas antiterroristas que se irradian desde Estados Unidos hacia el resto del mundo, parece estar configurándose una especie de *Leviatán imperial*, que procura resolver de manera represiva y con control social creciente el clásico dilema del orden político entre seguridad y vigilancia versus libertades civiles y política democrática. Así, la irrupción de este dispositivo global de seguridad en un contexto de la política mundial que antes de los atentados del 11 de septiembre se caracterizaba tanto por la multiplicación de luchas y conflictos sociales en distintos países y regiones como por la expansión vertiginosa de un movimiento social transnacional de contestación abierta al ordenamiento económico-político global neoliberal, no puede dejar de tener graves implicaciones y consecuencias. Basta imaginar la posibilidad de su criminalización a través de la simple clasificación de “terroristas”, una clasificación cuyo uso circunstancial –tal como muchos Estados lo demostraron hasta el hartazgo durante el siglo XX, cuando se trataba de reprimir a determinados opositores internos– ahora puede encontrar apoyo en una definición esencialmente ambigua y unificada de alcance mundial.

El FSM de Porto Alegre en tiempos sombríos: entre promesas y desafíos del movimiento social global contrahegemónico

Los aviones contra las Torres Gemelas y el Pentágono tuvieron, inicialmente, un impacto político tremendo en el “movimiento de movimientos”: hacia adentro, parálisis y perplejidad; hacia afuera, un agitado debate sobre su futuro inmediato. Es verdad que no faltaron insinuaciones o explicitaciones –a la Berlusconi– que asimilaban o establecían un sórdido paralelismo entre las redes terroristas islámicas y el movimiento social global contrahegemónico. Al final, ambos comparten el mismo enemigo y, por lo tanto, las luchas respectivas son, aunque con métodos diferentes, contra los mismos símbolos dominantes del orden mundial: el capital financiero transnacional y la fuerza militar de la superpotencia. Pero la mala fe del argumento es gritante porque todo lo opone (Aguiton, 2001b). El terrorismo global islámico, o cualquier otro que por ventura pudiera surgir, significan la más completa negación del movimiento social antiglobalización libe-

ral. De hecho, el terrorismo en general (imperial, estatal o privado), y, en particular, aquel que fue responsable por los atentados del 11 de septiembre, es absolutamente incompatible con la práctica, la concepción y los objetivos que orientan al movimiento social, el cual rechaza y condena la violencia apoyado en razones morales y políticas indisociables. En otras palabras, en cuanto el primero expresa un grupo secreto de alucinados cultivadores de la muerte (que, lejos de emancipar los “desheredados de la tierra”, busca propagar su mensaje político-religioso de salvación, homogeneización e intolerancia a todo lo que sea diferente en el mundo, a través del asesinato planeado de inocentes), el movimiento social transnacional es el único sujeto de transformación orientado hacia la búsqueda de alternativas globales al orden mundial neoliberal que no cae en retrocesos nacionalistas, fundamentalistas o reaccionarios (Aguítón, 2001b). Y lo hace en la condición de sujeto plural y heterogéneo por definición, que rehabilita la política como práctica colectiva de lucha basada en la deliberación y participación democrática, en el compromiso con los derechos humanos, en el diálogo intercultural y en la solidaridad con los pueblos, abrazando utopías de emancipaciones sociales de igualdad y diferencia (o de igualdades que no descaractericen y de diferencias que no discriminen negativamente) (Boaventura de Souza Santos, 2001).

En rigor, no hay nada de antiimperial, en el sentido pleno del término, en los atentados cometidos. No sólo porque quienes supuestamente los perpetraron fueron, desde el punto de vista financiero y militar, criaturas e instrumentos directos de la política imperial en los tramos finales de la Guerra Fría, sino porque la existencia del “enemigo invisible” funciona como la justificación perfecta de la “nueva guerra” (y de las guerras reales, como la de Afganistán o de otras que vendrán) que el bloque de poder imperial se propone desencadenar mediante el dispositivo de seguridad y control global, con restricciones a los derechos humanos y a las libertades democráticas, multiplicando racismo y xenofobia. En definitiva, el terrorismo no hace más que reforzar la dominación imperial, pues promueve gastos e invenciones militares de nuevo tipo junto a la corrida armamentista, no aumenta la confianza de los pueblos, clases o grupos oprimidos en su propia fuerza de emancipación, y acentúa o introduce los gérmenes de la división y polarización (patriotas vs. antipatriotas; antinorteamericanos vs. antiimperio, radicales vs. moderados, etc.) en el seno del propio movimiento contra la globalización capitalista, en pleno crecimiento durante la fase Seattle-Génova (Bensaïd y Pelletier, *Le Monde*, 30/11/2001). Más grave aún, puede llevar al paroxismo la lógica del biopoder como control y vigilancia de los cuerpos (Hardt y Negri, 2000) ante un enemigo esquivo y casi indescifrable, sin dejar de fortalecer la tendencia a la criminalización, tanto con relación a los disidentes u opositores internos, clasificados de “terroristas” por los Estados, como a los activistas transnacionales, opositores del orden global liberal, que participan de protestas, foros y campañas en distintas partes del mundo (Della Porta y Tarrow, 2001).

Hay quien sustenta que el dispositivo de seguridad global antiterrorismo no tiene vínculos (y no debe ser vinculado) con la globalización económica neoliberal, ya que ambos remiten a problemas y soluciones completamente separados, aunque los combates que suscitan se desarrollan en el ámbito global: el primero viene de la mano armada de los Estados y, dado que el terrorismo islámico es un enemigo común a todos, sería como mínimo hipócrita no apoyar la ofensiva militar norteamericana en Afganistán; el segundo, al contrario, es impulsado por los movimientos sociales y políticos que tienen como objetivo poner fin al dominio destructivo de la lógica financiera y restaurar la autonomía de lo político sobre lo económico (Touraine, 2001). Otros afirman que la irrupción del terror global acaba con las veleidades de salvación del neoliberalismo y anuncian la primacía de la política y el retorno al poder de los Estados, ya sea en la forma cooperativa (Beck, 2001), o en la forma hiperrealista de potencia y búsqueda del interés nacional (Kissinger, 2002). Otros van aún más lejos y afirman la irreversibilidad de la globalización económica liberal –aunque atenuando los desvaríos ortodoxos neoliberales, en razón de la vuelta de los Estados para enfrentar las dificultades de seguridad y recesión económica–, previendo la declinación o desaparición futura del movimiento social global contrahegemónico (Giddens y Dahrendorf, 2001). Sin embargo, frente a todos esos argumentos, cabría recordar: primero, que no pueden volver los que nunca se habían ido, o sea, los Estados, quienes, juntamente con las instituciones internacionales y el capital transnacional fueron y son los grandes responsables en llevar a cabo la política de globalización neoliberal; segundo, que los procesos de globalización (ambivalentes y siempre atravesados por las relaciones de poder) no se identifican ni se agotan en la forma dominante neoliberal (Scholte, 2000); y finalmente, que la configuración del dispositivo global de seguridad antiterrorista en curso se presenta como la contrapartida necesaria de la continuidad (a raíz de los cambios y de la crisis de legitimidad evidentes) de la política económica global neoliberal. En ese sentido, nada más indicado que mirar hacia el “nuevo liberalismo intervencionista” post atentados del gobierno de Bush (disminución de impuestos para las grandes corporaciones y ricos en general, subvenciones a las compañías aéreas, contratos millonarios con la industria bélica y de inteligencia, etc.) (Frémeaux, 2001). O, mejor aún, acompañar los resultados poco alentadores (a no ser la pequeña concesión hecha a la producción de remedios genéricos para combatir determinadas pandemias en países del Sur) de las negociaciones de la última reunión de la OMC, donde no sólo brilló por su ausencia la cuestión de los impactos sociales y ecológicos del comercio mundial, sino que se reafirmó la necesidad de acelerar y extender la liberalización de los intercambios y de las inversiones (Cassen y Clairmont, 2001). Las enfáticas palabras del representante especial norteamericano para el comercio internacional, Robert Zoellick, son claras: “Nuestra estrategia contra el terrorismo debe reconocer la relación entre seguridad y economía. Al promover la agenda de la OMC y, principalmente, una nueva negociación para liberar el comercio global, esas 142 naciones pueden contener la repulsiva destrucción con-

tenida en el terrorismo”. Y advirtió: “En el caso en que la OMS hesite, los Estados Unidos continuarán buscando la liberalización comercial, procurando alternativas regionales y de país a país. Ya estamos empeñados en negociaciones regionales, como el ALCA” (*Folha de São Paulo*, 11/11/2001). Sin embargo, América Latina tiene una larga y penosa experiencia del modo como Estados Unidos concibe e implementa la relación íntima entre seguridad y economía. Resta saber cómo y hasta dónde la promoverá en estos tiempos de “guerra infinita”, cuando se asiste a la clausura inequívoca de la fase abierta en el comienzo de los años noventa, que prometía eufóricamente el “círculo virtuoso” entre las políticas económicas neoliberales, la democracia política y los derechos humanos. Al final, el Plan Colombia está ahí, y los últimos acontecimientos de Venezuela y Argentina no dan lugar a dudas sobre el sentido de los discursos, actitudes y comportamientos del gobierno de Bush y de las agencias económicas multilaterales (el FMI, en particular): en cuanto que en la primera lo que se premia es el golpismo (y hasta se lamenta su fracaso), en la segunda se castiga a una democracia política cada vez más frágil y desacreditada.

Por todo lo dicho parece necesario destacar que en el período post-11 de septiembre el movimiento social global se confronta con el momento más crítico de su vertiginosa existencia. Entre tanto, como se procuró demostrar, es precisamente el contexto general de involución política el que torna la presencia de ese sujeto colectivo plural de transformación, además de posible (en función de las contradicciones reales y de las perspectivas contrahegemónicas que permiten desenvolver los ambivalentes procesos de globalización económica, política y cultural en curso), más necesaria y urgente que nunca. Una presencia, por otro lado, que no desapareció ni en los peores momentos, cuando su acción podría haber sido asimilada al terrorismo. Después de la parálisis y de la perplejidad inicial, el movimiento fue recuperando, paso a paso, la iniciativa y la capacidad de movilización (numerosas manifestaciones por la paz y contra la guerra en ciudades europeas, la protesta de Bruselas en ocasión de la reunión de cúpula de la Unión Europea, etc.) hasta alcanzar, con el II FSM de Porto Alegre, el punto de inflexión que marca la posibilidad real de retomar la expansión social, sectorial y geográfica, interrumpida por los atentados terroristas. El simple hecho de haber conseguido reunir cerca de 50 mil personas (15 mil delegados provenientes de 131 países, representando más de 4 mil organizaciones) con el objetivo de contestar el (des)orden mundial actual, revela el éxito y el significado mayor del acontecimiento: quebrar el miedo y la inhibición, y recuperar la iniciativa de debate y lucha, en un nivel más elevado de convergencia y coordinación de acciones futuras. No es un detalle menor que, entre las delegaciones y las organizaciones más numerosas, se hayan destacado –después del macizo contingente brasilero–, en orden decreciente, la italiana, la argentina, la francesa, la uruguaya y la norteamericana. Por lo menos tres de ellas tenían una significación especial, en virtud de la íntima conexión de las respectivas situaciones nacionales con el contexto glo-

bal: la italiana y los desdoblamientos movilizantes de Génova; la Argentina y el colapso paradigmático del modelo neoliberal, junto a experiencias incipientes de autoorganización social alternativa; y, finalmente, la norteamericana, en abierto contraste con la marea patriótica y belicista post-ataentados. En términos de representación geográfica, se constataron importantes avances con relación al año anterior, pero aún es pronunciado el déficit de participación proveniente de África, Asia, Europa del Norte y del Este, países árabes y musulmanes, e inclusive de la propia América Latina. A grosso modo, puede decirse que el II Foro Social Mundial de Porto Alegre conservó un perfil en que predominan América Latina y Europa del Sur. En términos de representación social y sectorial, tal vez los desequilibrios sean aún mayores. Otro indicador indiscutible del éxito del evento fue su visibilidad política, un hecho que resultó, en gran medida, del número elevado de periodistas inscriptos (2.400) y de la amplia cobertura que recibió de la prensa internacional, con excepción quizás de la de Estados Unidos. De ese modo, a diferencia del I FSM, no sería exagerado afirmar que se ganó la batalla mediática con el Foro Económico Mundial de Davos, reunido en Nueva York. Pero el indicador más importante se encuentra, sin duda alguna, en la multiplicidad y diversidad de actividades formales e informales (conferencias, seminarios, oficinas, manifestaciones, foros especiales, programación cultural) realizadas con un espíritu que combinaba dimensiones deliberativas, festivas y de expresión de identidades, y el sentimiento generalizado de participar de un acontecimiento político de significación y alcance mundial.

Tal como fue destacado en el comienzo de estas notas, sería una tarea imposible –en función de la inmediatez, del gigantismo y de la propia naturaleza del Foro– esbozar un análisis y un balance general más ponderado de las actividades realizadas, sobre todo de aquellas orientadas hacia la reflexión crítica y hacia propuestas alternativas que constituyen la razón de ser del FSM. A pesar de que problemas de organización (exceso y superposición de temas y actividades, desniveles de las intervenciones y falta de debate real entre los expositores y de éstos con el auditorio en las conferencias y seminarios, problemas de traducción en numerosas oficinas, etc.) puedan haber afectado la dinámica y los resultados de los debates, queda la impresión de que en lo que respecta a las cuestiones de fondo que hacen parte de las preocupaciones y de la agenda del movimiento social, si bien fueron en mayor o menor medida abordadas, muy poco se avanzó en términos de contenido de las discusiones y de coherencia de proposiciones concretas en dirección de ejes comunes. Lo cual no implica subestimar hechos tales como la Declaración de los Movimientos Sociales, la decisión acertada de descentralizar la preparación del encuentro de 2003 a través de foros continentales y regionales, o las vigorosas polémicas suscitadas a propósito de la naturaleza imperialista o imperial del orden mundial y del destino de las instituciones multilaterales.

A guisa de conclusión, tres breves comentarios sobre algunas cuestiones cruciales que permanecen abiertas y que constituyen el núcleo de los dilemas y de-

safíos, hacia “adentro” y hacia “afuera”, que el “movimiento de movimientos” enfrenta en estos tiempos sombríos.

En el contexto de agravamiento represivo y controlador del escenario internacional post-11 de septiembre, que acentúa los riesgos de fragmentación y división interna (y el riesgo mayor tal vez sea el de marginar los componentes más radicalizados del movimiento y, en contrapartida, reforzar los más moderados), la tarea primordial es asegurar la unidad estratégica del movimiento. Tal unidad sólo puede ser mantenida con esfuerzos continuados de coordinación, alimentados constantemente, por un lado, por los grandes principios de convergencia y aglutinación (condensados en el rechazo a la mercantilización del mundo y en la búsqueda de la democratización radical del poder en el espacio global); y, por el otro, por campañas articuladas en torno de movilizaciones con objetivos políticos amplios o puntuales claros y una fuerte inserción social y geográfica, combinando diversas formas de acción (protestas de calle, acción directa no violenta, foros de debate de contenido y de proposiciones), bajo la dinámica de la heterogeneidad irreductible del movimiento. En razón de la propia naturaleza de este sujeto de transformación global cuya pluralidad constitutiva es su fuerza pero también su debilidad, pretender alcanzar un consenso pleno en torno de un proyecto determinado y de las premisas político-ideológicas que lo sustenten, como también de un conjunto absolutamente coherente de proposiciones programáticas o una forma privilegiada o única de movilización, es una ilusión, y una ilusión indeseable. De ahí que el ejercicio constante del debate “entre diferentes” (en el plano de las identidades, visiones, intereses, estrategias, etc.) pase a ser una condición *sine qua non* de la existencia dinámica del movimiento.

La redefinición de la agenda del movimiento fue impuesta por el drástico cambio del escenario internacional, el cual resignificó de manera dramática los problemas ya serios de criminalización y escalada represiva existentes en la fase final anterior al 11 de septiembre, y puso en primer plano las preocupaciones con la seguridad y la paz en el mundo, junto con la defensa de los derechos humanos en una perspectiva multicultural, de las libertades democráticas y de la propia democracia. Cuestiones fundamentales que abren nuevos y urgentes campos de intervención, sin que aquellas que estaban en el origen del movimiento contra la globalización económica neoliberal hayan perdido o visto disminuir su relevancia crucial. Es precisamente en el terreno del entrelazamiento complejo entre el dispositivo de seguridad global impulsado por el unilateralismo imperial de Estados Unidos y las estructuras de gobernanza, fuerzas y mecanismos del capitalismo globalizado neoliberal, que en un futuro próximo será realmente testada la capacidad efectiva de contestación y transformación del movimiento contrahegemónico.

La búsqueda de la expansión social, sectorial y geográfica del movimiento plantea serios desafíos, pues hace surgir o actualiza constantes clivajes o tensiones entre niveles diferentes de acción (local, nacional, regional y global) y entre

identidades, intereses y objetivos particulares y universales o globales de sus diversos componentes (ONGs, movimientos sociales, redes de acción ciudadana, colectivos sociales y políticos, etc.). Sin negar que ellos existen, y que falta aún mucho por hacer en materia de interconexiones y convergencias, es siempre útil enfatizar las interrelaciones positivas que ocurren en numerosas experiencias. Así, en relación con los niveles de acción, las movilizaciones transnacionales anti cumbre, o las dos ediciones FSM de Porto Alegre, han funcionado en general (con excepción tal vez de Praga) como poderosos estímulos para el fortalecimiento o la simple formación de comités de apoyo y redes de todo tipo, locales y nacionales, además de ser la ciudad-sede del evento la que aporta la mayoría de los manifestantes o participantes. La decisión de instalar foros regionales preparatorios para el próximo FSM de 2003 se inscribe, justamente, en esa lógica de ganar densidad y enraizarse en una base social amplia, con recortes geográficos y temáticos que permitan debatir mejor las especificidades y las mediaciones entre lo global, lo regional supraestatal, lo nacional y lo local. Y esto se vincula íntimamente con la expansión sectorial (que incluye, entre otras cuestiones delicadas, la problemática relación con el movimiento sindical), en la medida en que se consiga hacer consciente, a través de un trabajo pedagógico-cívico, que “la lucha contra la globalización no es una batalla abstracta sino que las políticas que se deciden en las instituciones internacionales determinan nuestras condiciones de vida y de trabajo” (Antentas, 2002).

Bibliografía

- Aguiton, Christophe (2001a) *Le monde nous appartient* (Paris: Plon).
- _____(2001b) “Les mouvements de lutte contre la mondialisation libérale après le 11 septembre 2001”, en *InfoAttac* (Montreal) N° 268, 25 de Agosto.
- Antentas, José María (2002) “Perspectivas del movimiento global de la sociedad civil”, en *Documento de debate para a Mesa do Observatório Social da América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Beck, Ulrich (2001) “El fin del neoliberalismo”, en *El País* (Madrid), 16 de Noviembre.
- Bensaïd, Daniel y Pelletier, Willy (2001) “Dieu, que ces guerres sont saintes!”, en *Le Monde* (Paris), 30 de Noviembre.
- Cassen, Bernard y Clairmont, Frédéric (2001) “Globalisation à marche forcée”, en *Le Monde Diplomatique* (Paris), Diciembre.
- Ceceña, Ana Esther (2002) “La batalla de Afganistán”, en Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (coords.) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cepik, Marco (2001) “Contra-terrorismo como guerra de coalizão: riscos sistêmicos”, en *Conjuntura Política* (Belo Horizonte) Vol. 23, Edição Especial, Septiembre.
- Chavagneux, Christian (2002) “Porto Alegre II, l’autre mondialisation”, en *Alternatives Économiques* (Paris) N° 199.
- Cox, Robert W. (1999) “Civil Society at the Turn of the Millenium. Prospects for an alternative world order”, en *Review of International Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol 26, N° 25.
- Della Porta, Donatella y Tarrow, Sidney (2001) “Après Gênes et New York: le mouvement antimondialisation, la police et le terrorisme”, en *InfoAttac* (Montreal) N° 288, 5 de Diciembre.
- De Sousa Santos, Boaventura (2000) “Por uma concepção multicultural dos direitos humano”, en *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio) Vol. 22, N° 2.
- Edwards, Michael y Gaventa, John (2001) *Global Citizen Action* (Boulder: Lynne Rienner).
- Fisk, Robert (2001) “Bush se encamina a una trampa”, en *The Independent* (reproducido no InfoAttac, Montreal N° 108, 10 de Octubre).
- Frémeaux, Philippe (2001) “Le nouvel interventionisme libéral”, en *Alternatives Économiques* (Paris) N° 197, Noviembre.
- George, Susan (2001) “L’Ordre libéral et ses basses oeuvres”, en *Le Monde Diplomatique* (Paris) Agosto.
- Giddens, Anthony y Dahrendorf, Ralf (2001) “Recuperaremos los valores de Occidente”, en *El País* (Madrid), 18 de Octubre.

- Gómez, José María (2000) *Política e democracia em tempos de globalização* (Petrópolis: Vozes).
- _____(2001) “Ativismo transnacional e globalização contra-hegemônica. Seattle, Porto Alegre e depois”, en *Praia Vermelha* (Río de Janeiro) Vol.5, Nº 4.
- _____(2002) “Entre dos fuegos. El terrorismo, la guerra y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”, en Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (coords) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2000) *Empire* (Paris: Exils Éditeur).
- Held, David y McGrew, Anthony (2000) *Prós e contras da globalização* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).
- Held, David y Kaldor, Mary (2001) “Aprender de las lecciones del pasado”, en *El País* (Madrid), 8 de Octubre.
- Ignatieff, Michael (2001) “El problema de las guerras por delegación”, en *El País* (Madrid), 16 de Noviembre.
- Kahlf, Pierre (2002) “Après le 11 septembre et Porto Alegre, où en est le mouvement de lutte contre la mondialisation libérale?”, en <www.worldsocialforum.org>.
- Kissinger, Henry (2002) “Un nuevo equilibrio internacional”, en *Clarín* (Buenos Aires), 9 de Enero.
- Mittelman, James H. (2000) *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance* (Princeton: Princeton University Press).
- O’Brien, Robert; Goetz, Anne Marie; Scholte, Jan Aart y Williams, Marc (2000) *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Petrella, Ricardo (2001) “Criminaliser la contestation”, en *Le Monde Diplomatique*, Agosto.
- Rouleau, Eric (2001) “Visages changeants de l’Islam politique”, *Le Monde Diplomatique*, Noviembre.
- Scholte, Jan Aart (2000) *Globalization. A critical Introduction* (London, Macmillan).
- Scholte, Jan Aart (2001) “Civil Society and Democracy in Global Governance”, en *GSGR Working Paper* (Coventry) Vol. 1, Nº 65.
- Seoane, José y Taddei, Emilio (2001) *Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre)* (Buenos Aires: CLACSO).
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *El malestar en la globalización* (Buenos Aires: Taurus).
- Touraine, Alain (2001) “Aujourd’hui et demain”, en *Le Monde* (Paris), 28 de Noviembre.