ISSN Nº 1851-7900

LA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA

LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

CONTEXTO INTERNACIONAL

Año 7 - Nº 23 Publicación de estudios internacionales de la Fundación para la Integración Federal
AGOSTO - NOVIEMBRE de 2008
Rosario - Santa Fe - Argentina

EL FENÓMENO OBAMA

Un aluvión histórico de votos le dio la presidencia de los Estados Unidos a un hombre de color por primera vez en la historia.

Las razones que explican este fenómeno sobre el cual se depositan grandes expectativas

funif
Fundación para la Integración Federal

LA RELACIÓN EEUU-IRÁN

La imagen

MULTITUD. *Cerca de 150 mil seguidores de Obama esperan por su discurso de victoria en Chicago. Fue una de las mayores concentraciones de las que se tenga memoria luego de una victoria electoral*

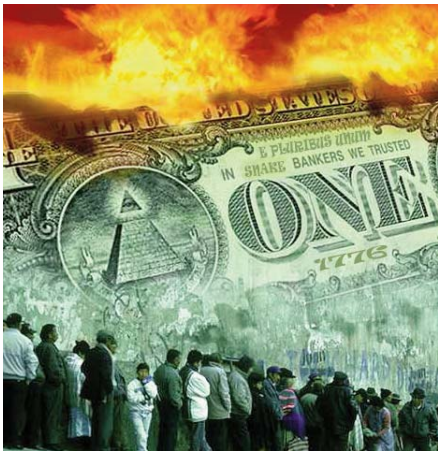
SUMARIO

Nota de Tapa:

El triunfo de Barack Obama en las elecciones generales en los Estados Unidos tiene muchas explicaciones. Algunas por virtudes suyas, otras por los defectos o carencias de su adversario. Lo cierto es que esta histórica elección aún dejará tela por cortar en los meses por venir. Página 21

3 **MIGRACIONES INTERNACIONALES**
Características generales del fenómeno migratorio Continuidades y cambios en su dinámica en el seno de Europa y los Estados Unidos.
Por María Eugenia Garfi

27 **LA NUEVA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA**
El futuro panorama político. La reformulación de los espacios de participación de cara a los viejos conflictos en la búsqueda de nuevos consensos.
Por Natalia Ceppi



LA CRISIS FINANCIERA: *Sus causas y el futuro de la economía mundial* Página 3

30 **ENTREVISTA A WILLIAMS DA SILVA GONÇALVES**
Reflexiones acerca de la política exterior de Brasil y su vinculación estratégica con la Argentina
por Luciano Herrero y Emilio Ordóñez (h)

38 **IRÁN Y ESTADOS UNIDOS**
Del "Eje del Mal" a la era post Bush. Las alianzas flexibles y la inexistencia de enemigos permanentes. El futuro de la relación bajo el gobierno de Obama.
Por Noemí Rabbia

Editorial

CONTEXTO INTERNACIONAL
Año 7 Nº 23 / Agosto - Noviembre 2008

PRESIDENTE de la FUNIF
Germán Krieger

COORDINACIÓN GENERAL CEPI:
Carla Morasso

DIRECTOR EDITORIAL
Germán Martínez

CONSEJO EDITORIAL: Verónica Doval, Román Fellippelli, Emilio Ordóñez, Noemí Rabbia

STAFF: Graciela Capisano, Matias Castellano, Julieta Ceresole, Nicolás Creus, María del Mar Errico, Ornela Fabani, Luciano Herrero, María Eugenia Kokic, Carolina Molina, Juan Pablo Mordini, Mariana Perotti, Sofía Perotti, Walter Rabbia, Luciana Rodríguez, Gabriela Rosales, Cecilia Rubio, Victoria Saenz, Tatiana Santori, Romina Viale, Fabián Vidoletti

CONTEXTO INTERNACIONAL (ISSN 1851-7900) es una publicación del **CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES** perteneciente a la **FUNDACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN FEDERAL**

FUNDACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN FEDERAL: Entre Ríos 583 1º piso dpto. B
CP 2000 - Rosario - Santa Fe - Argentina.

Tel/Fax: (54) (0341) 440-0925 / 440-8968

E-mail: cepi@funif.org.ar
rosario@funif.org.ar

URL: http://www.funif.org.ar

La agenda internacional del año estuvo cargada de acontecimientos impactantes resultantes de diversos procesos históricos y políticos que se venían gestando en los últimos tiempos. A nivel global, la guerra en el Cáucaso, la crisis financiera internacional y la elección de Barack Obama fueron hechos que repercutieron sobre el sistema internacional. A nivel latinoamericano, el conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela y la crisis boliviana tuvieron en vilo la estabilidad regional.

En primer lugar, cabe señalar la revitalización de los mecanismos políticos multilaterales a la cual asistió América Latina ante el devenir de estos sucesos. La regionalización del conflicto colombiano, que llegó a ser una amenaza para la paz en sus inicios y que luego derivó en una crisis política profunda entre vecinos, fue zanjada a través de la intervención política del Grupo de Río y de la resolución del diferendo en la Organización de los Estados Americanos (OEA). Más adelante, cuando las fuerzas autonomistas de la media luna boliviana desestabilizaron la región andina en su férrea oposición al gobierno popular de Evo Morales, la declaración de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el accionar de los gobiernos de Brasil y Argentina contribuyeron a estabilizar la situación y a renovar a nivel internacional la legitimidad del gobierno.

Sin embargo, hay algunos puntos pendientes que parecen empañar el futuro de la concertación multilateral. En este sentido, no pueden dejar de señalarse la falta de consenso en torno a la propuesta brasileña de organizar una fuerza militar conjunta del Cono Sur; la negativa uruguaya en torno al nombramiento del ex Presidente argentino Néstor Kirchner para presidir la UNASUR; y la falta de dinamismo en el proceso de integración del MERCOSUR, a pesar de la incorporación de Venezuela.

Por otra parte, la revitalización del rol de los gobiernos a nivel global no sólo se ha observado este año en la resolución de conflictos políticos y militares, sino también ante los efectos de la crisis financiera internacional. La misma no representa de modo alguno la caída del sistema capitalista o un viraje del mismo de ciento ochenta grados. Sin embargo, las fallas del neoliberalismo, ante las cuales en América Latina se reaccionó con un "giro hacia la izquierda" en materia económica y política, nuevamente pusieron en escena al Estado-nación como el actor central del sistema internacional. En este contexto, sobresalieron las intervenciones de los gobiernos de Estados Unidos y los países de la Unión Europea para rescatar instituciones financieras nacionales como así también la serie de reuniones multilaterales para acordar medidas y buscar posibles salidas, del mismo modo que anuncios de programas nacionales para enfrentar las consecuencias de la crisis.

En este marco propicio para la implementación de políticas de corte proteccionista a nivel económico y político y ante la virtual ausencia de Estados Unidos en América Latina en el último lustro, cabe pensar que la región seguirá teniendo el mismo margen de maniobra con el nuevo gobierno demócrata y si Brasil finalmente se posicionará como la potencia regional que su élite pretende que sea. En este sentido,

su posicionamiento se ve fortalecido por el reciente descubrimiento de petróleo en sus costas, lo cual le brindará una mayor autonomía en materia energética.

Finalmente, cabe señalar que el panorama incierto resultante de la crisis financiera internacional y las reacciones de las fuerzas de derecha que se van suscitando con mayor impulso ante situaciones que les son adversas, no parecen socavar los frutos de los veinticinco años de democracia en América Latina. Si bien la misma es criticada por la incapacidad del sistema de dar respuestas a los graves problemas de desigualdad socio-económica y subdesarrollo, no pueden dejar de valorizarse los cambios positivos que la misma introdujo en el sistema regional y que en este año evitaron varias crisis institucionales y políticas que treinta años atrás hubieran decantado en conflictos bélicos o en golpes de Estado. El desafío hoy es distinto, ya que nuestro continente se debe como materia pendiente el alcance de las llamadas "democracias sustantivas", en detrimento de las meramente "formales" cuyas limitaciones han sido mencionadas anteriormente, que implicarían un mayor compromiso por parte de los gobiernos latinoamericanos en su modo de gobernar.

CARLA MORASSO
Coordinadora del CEPI

Editorial

CRISIS, GLOBALIZACIÓN Y ¿MULTIPOLARIDAD?

La actual crisis financiera internacional, sus principales actores y la búsqueda de soluciones tanto nacionales como multilaterales a la misma. El panorama futuro y la reaparición de la volatilidad como una variable constante y de importancia creciente. La teoría del "cisne negro" y el paulatino abandono de los Modelos de Previsión del Riesgo.

POR WALTER RABBIA*

La crisis financiera que aún hoy preocupa a la dirigencia política y empresarial mundial presenta ciertas características particulares que requieren ser analizadas. Por un lado, a diferencia de crisis anteriores, la actual tiene como epicentro a los llamados "países centrales" y a la vez los tiene como principales receptores de sus efectos directos. Tanto las reacciones de los mismos como las medidas que han tomado o planean tomar para afrontar este brete del sistema financiero, no pueden ser calificadas para nada de ortodoxas, al punto tal que en EEUU se ha llegado a cuestionar el polémico salvataje financiero del gobierno como una tendencia al "socialismo de mercado", algo que algunos han llegado a comparar con una especie de Estado de Bienestar pero para los sectores financieros y privados. Por otro lado, es necesario remarcar que esta crisis se da en un momento en el cual los llamados "países emergentes", como Argentina o Brasil, se encuentran en condiciones totalmente diferentes a las de otras épocas frente a situaciones similares, que si bien no son las ideales, son retrospectivamente positivas.

Hechas estas dos distinciones, en el presente artículo intentaremos abordar algunas de las principales características de la actual crisis financiera, algunas menciones acerca de los fenómenos financieros precedentes y un breve análisis del panorama que a partir de estos datos vislumbramos.

EL ESTALLIDO FINANCIERO

Como todos sabemos, las primeras señales de alerta respecto a este "ahogo" financiero comenzaron a darse en marzo del año pasado, cuando los precios de las viviendas en EEUU empezaron a registrar caídas en sus precios. Desde ese entonces, comenzó a hablarse de lo que con el tiempo se denominó "la crisis de las hipotecas sub-prime" o "hipotecas basura". La primera cuestión que se nos plantea entonces es cómo se llegó a esta situación.

Sucintamente, puede decirse que, a comienzos de ésta década, la tasa de interés en EEUU tendió a la baja, tocando mínimos históricos entre 2002 y 2003. De la mano de esto creció el mercado de inmuebles, los créditos hipotecarios abundantes y baratos - incluso destinados a personas que no estaban en condiciones de tomarlos - alimentando de esta manera la valorización continua del precio de los inmuebles, lo cual producía un "efecto riqueza" positivo sobre los tomadores de créditos. Los bancos que concedieron esos créditos hipotecarios ven-

* Instituto de Programación Económica y Financiera. FUNIF

dieron esas hipotecas de mala calidad a diversas entidades financieras en paquetes junto a hipotecas de características diversas, las cuales fueron adquiridas por distintos fondos de inversión, cuyas cuotas-partes fueron desperdigadas por el mundo, siendo vendidas a inversores que seguramente desconocían esta realidad.

Este proceso continuó desarrollándose sin sobresaltos hasta que se "pinchó la burbuja". El desplome sucedió en el marco de un mercado "recalentado[1]", donde comenzó a reflejarse tanto el riesgo inflacionario como las perspectivas negativas sobre el futuro de las economías de EEUU y Europa. Quedó al descubierto entonces la cruda realidad: gran parte de los tomadores de créditos no estaban en condiciones de pagar las cuotas de los mismos -aún menos con el aumento de las tasas de interés- y por tanto, los activos que poseían algunos bancos y entidades financieras no eran tales, generándose dudas acerca de cuáles entidades estaban realmente en serios problemas. Se extendió entonces la desconfianza internacional acerca de la solvencia financiera de las principales economías de Occidente.

En cuanto a las reacciones de las potencias occidentales ante la crisis, que tal como se mencionara al inicio del artículo fueron poco ortodoxas, debe señalarse que estuvieron fuertemente marcadas por los fantasmas y las enseñanzas de lo que fue el peor "crack" económico que vivió el mundo contemporáneo, la llamada "crisis del '30" – que se inició a fines de 1929 y se hizo sentir de manera intensa hasta 1934. Durante la misma, los gobiernos y los bancos centrales, siguiendo los lineamientos de la teoría liberal ortodoxa imperante en la época, dejaron que el sistema se desplomara, sin realizar salvataje alguno, lo que desató una crisis mundial sin parangón, que dejaría como saldo grandes ejércitos de desocupados, quiebras generalizadas de empresas y un caos económico internacional que muchos aún recuerdan con temor.

Ante la actual crisis, las respuestas estatales han sido sumamente diferentes. Hace poco más de un año, en septiembre de 2007, el Sistema de Reserva Federal de los

EEUU (FED, por sus siglas en inglés) con el fin de hacer más laxa la política monetaria norteamericana decidió, por primera vez en cuatro años, bajar la tasa de interés del 5,25% al 4,75%, para llegar en sucesivos recortes al 2% y con posterioridad al 1% en el que se encuentra hoy en día. En medio de este proceso, uno de los bancos más antiguos de EEUU, Bear Stearns, fue comprado y salvado del colapso por el JP Morgan Chase (en marzo de 2008) y las autoridades financieras de EEUU salvaron a dos de las instituciones financieras más importantes del país, Fannie Mae y Freddie Mac, e intervinieron en julio a uno de los principales bancos hipotecarios del país, Indy-Mac. El pasado mes de octubre, Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión de EEUU, se declaró en bancarrota y Fannie Mae y Freddie Mac debieron ser finalmente estatizadas, así como también pasó a manos del Estado la aseguradora AIG. Por otra parte, el Lloyds Bank se hizo cargo del Halifax Bank of Scotland, el Bank of America compró a Merril Lynch y los bancos centrales de los principales países y regiones del mundo (UE, Canadá, Inglaterra, EEUU, Suiza y Japón) llevaron adelante una serie de medidas con el propósito de disminuir las alertas de crisis en los mercados, anunciando una inyección de 180 mil millones de dólares, el pasado mes septiembre.

Finalmente, en el marco de las sucesivas quiebras y estatizaciones de los principales actores del sistema financiero e hipotecario de EEUU, a mediados del mes de octubre el Wells Fargo acordó absorber Wachovia, la cuarta entidad bancaria del país, desplazando al Citigroup -compra valuada en 42.000 millones de dólares en pérdidas dentro de un pool de préstamos por un valor de 312.000 millones de dólares-, mientras que el Mitsubishi UFJ compró el 21% del Morgan Stanley, tomando así el control del mismo. Pero la nota más llamativa que se desprende de lo antes dicho es que en estos últimos meses EEUU, Gran Bretaña, Islandia, Portugal, entre otros, han nacionalizado parcial o totalmente sus principales entidades bancarias, mientras que otros como Alemania y Francia evalúan hacerlo.

Luego de más de una semana de extensos debates en el seno del Congreso norteamericano y los consecuentes cuestionamientos en torno a la conveniencia o no de tal medida y tras haber sido rechazado en un primer momento a fines del mes de septiembre, fue aprobado el salvataje financiero en el seno del Capitolio norteamericano. El plan elaborado por el Ejecutivo de la administración Bush (h) proponía una ayuda de 700 mil millones de dólares y la negativa inicial al mismo causó el desplome de todas las bolsas del mundo y la drástica caída de los precios de los comodities. Sin embargo,

1- Se dice que el mercado se encuentra "recalentado" cuando la demanda de bienes y servicios de la economía se ha expandido sobremanera, presionando sobre la oferta, que se hace insuficiente ante tal demanda.

más allá de la reavivación de ciertas esperanzas tras su aprobación, éstas comenzaron a desvanecerse al hacerse evidente la incapacidad del citado plan para paliar los vaivenes económicos y financieros, tal como se había esperado.

ARGENTINA Y LA REGIÓN ANTE LA CRISIS

Nuestro país, al igual que el resto de los Estados de este mundo globalizado, no es ajeno a la inestabilidad financiera internacional y a la volatilidad en los precios de los commodities. Sin embargo, tanto Argentina como los vecinos regionales han tenido capacidad de respuesta frente a la crisis, hecho que se diferencia claramente del impacto negativo sufrido por la región durante la crisis del '30.

La amortiguación de los efectos negativos de la crisis financiera global sobre la economía argentina se debe a varias razones, tales como el avance en el manejo de los resortes y políticas económicas, el fuerte crecimiento económico de los últimos seis años, apoyado sobre bases sólidas, apostando a la producción en detrimento de la especulación financiera. En Argentina particularmente, la disminución de los impactos ha tenido mucho que ver con los altos superávits comerciales y la buena salud de la que gozan las finanzas públicas desde hace ya algunos años, así como también con la importante acumulación de reservas en el Banco Central, la posesión de un sistema bancario con fuerte liquidez y la promoción de políticas en materia de desendeudamiento, incremento del empleo y reducción de la informalidad laboral y de los niveles de pobreza e indigencia.

Debemos tener en cuenta que la situación de nuestro país frente a la presente coyuntura internacional podrá seguir siendo estable en tanto continúen dándose ciertas tendencias que son beneficiosas para la realidad económica argentina, en relación a su proyección internacional.

Efectivamente, Argentina podrá seguir creciendo y mejorando en todas sus variables, quizás de manera más moderada a lo que lo venía haciendo y con mayores dificultades para financiarse, pero de manera firme. Para ello es necesario que la crisis no afecte sobremanera a las locomotoras del crecimiento mundial -China e India, principalmente- y que éstas sigan demandando nuestros productos. A su vez, los precios de los commodities deberían ajustarse, pero no drásticamente -principalmente para los granos y oleaginosas que exportamos. Y finalmente, que Brasil - nuestro principal aliado estratégico y uno de nuestros mercados de exportación más importante- pueda sortear sin problemas las turbulencias.

UN CISNE NEGRO EN WALL STREET

La "teoría del cisne negro" es muy conocida en el mundo de las finanzas y ha repuntado en los meses recientes debido a que su creador, Nassim Nicholas Taleb, fue catalogado por muchos como el hombre que "predijo" la actual crisis financiera.

Es decir, en su libro "El cisne negro", Taleb manifiesta que la historia no está dominada por lo predecible sino por lo altamente improbable y la forma en que de acaecer tales fenómenos redimensionan no sólo el futuro sino la visión acerca de cómo afrontarlo. Esto se opone a la creencia que reinó en todos los mercados del mundo hasta hace muy poco: la de que se puede predecir lo que va a ocurrir en el mundo o, mejor dicho, que se puede conocer, medir y gestionar los riesgos como si fueran una variable más.

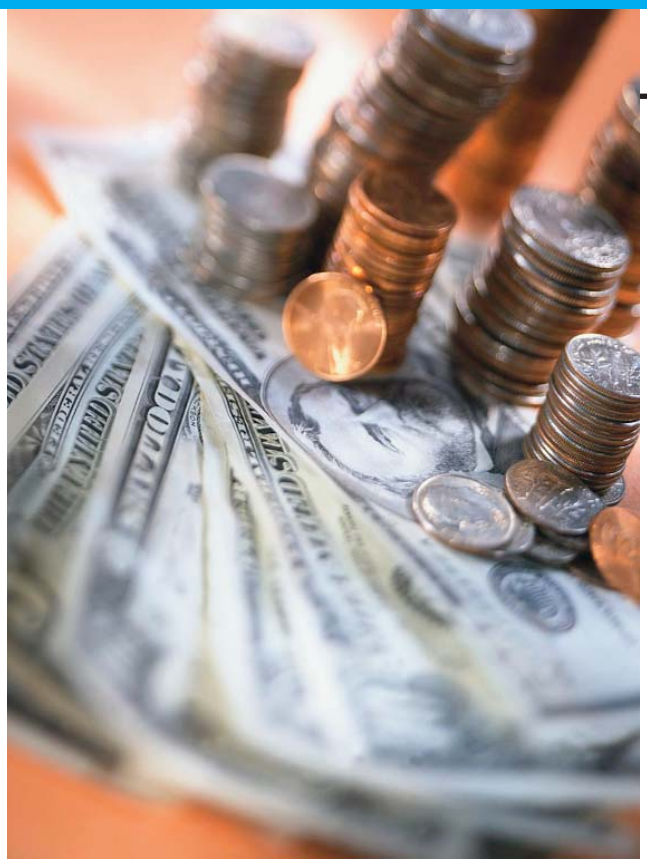
La "teoría del cisne negro" es muy conocida en el mundo de las finanzas y ha repuntado en los meses recientes debido a que su creador, Nassim Nicholas Taleb, fue catalogado por muchos como el hombre que "predijo" la actual crisis financiera

Lejos de este pensamiento que está siendo fuertemente cuestionado en la actualidad, Taleb sostiene que los "cisnes negros" son sucesos que si bien son altamente improbables, una vez que suceden son más analizados por sus efectos que por sus causas. Es decir, los "cisnes negros" por su enorme incidencia producen un efecto/cambio desproporcionadamente grande con cualquier previsión hecha. Pero, por sobre todos estos acontecimientos, se caracterizan por poseer una propiedad nociva: su alto grado de "efecto sorpresa". En el marco de esta teoría es que se analizan sucesos tanto económicos, políticos como internacionales, como la actual crisis financiera.

En palabras de Taleb, "la lección de la historia es que siempre hay excepciones que esperan ser descubiertas de manera totalmente accidental. Lo que yo llamo entonces un "cisne negro" es un acontecimiento excepcional e impredecible que acarrea consigo un impacto gigantesco. Estos cisnes negros pueden ser negativos, como el 11-S, o positivos"[2], como el descubrimiento de Internet.

También es importante destacar que, de acuerdo a Taleb, los hombres del mundo se han obsesionado por conocer las especificidades del devenir económico, así como de otras esferas, y dichas conductas han ten-

2- Entrevista a Nassim Nicholas Taleb. La Nación. 21 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1051856



dido a buscar el manejo casi total del desarrollo de determinados procesos. Es decir, incluso luego de la crisis del '29, las crisis petroleras mundiales y la crisis asiática en la década del '90, el sistema financiero mundial y los mismos operadores financieros demostraron ser incapaces de crear mecanismos adecuados que reflejen las "lecciones aprendidas" de los "cisnes negros" precedentes, así como también garanticen paliativos para algunos efectos de futuras crisis.

El rescate de Bearn Stearns, de Fannie y Freddy, la quiebra de Wamu (Washington Mutual), la caída de Lehman Brothers y el paquete de emergencia diseñado por el gobierno de Bush, para evitar la destrucción del sistema financiero de su país, son claros exponentes del alcance de una crisis financiera cuya duración y desenlace no es fácil de pronosticar y que además refleja la inexistencia de mecanismos preestablecidos que demuestren ser eficientes a la hora de controlar daños.

Tal como se afirma en The Financial Times, algunos años atrás rondaba en los mercados la idea de que "el sistema financiero y la economía global del siglo XXI se volverían más estables y sofisticados y que los movimientos "bruscos" en la actividad tenderían a desaparecer. La volatilidad, en otras palabras, se supuso sería un tema del pasado"[3].

Lejos del escepticismo del pasado en torno a las nocivas consecuencias de eventuales crisis futuras, además de la incertidumbre que corona numerosos ámbitos del mundo, muchos modelos de previsión de riesgo muestran que el proceso parece comenzar a revertirse y a tomar la dirección contraria en que, lejos de las épocas que hablaban de la "gran moderación" y la estabilidad, hoy se habla del vehemente "retorno de la volatilidad".

En la actualidad, el retorno de la volatilidad implica que los modelos usados para medir y, de este modo, controlar los riesgos, han comenzado a quedar en el pasado. Los "VAR models" (modelos de valoración de riesgos, por sus siglas en inglés) han demostrado ser incapaces no sólo de prevenir la actual crisis, sino también de anticipar los efectos y brindar opciones para controlar daños. Es contra estas teorías cuantitativas que Taleb arremete, ya que, tal como manifestó en una entrevista a La Nación, los mismos obvian el análisis de los "cisnes negros" y el efecto dominó de grandes magnitudes que pueden ocasionar. Entre las ideas que manifestó en numerosas entrevistas y declaraciones, se destaca aquella en la que Taleb cuestiona la tendencia actual a vivir con la ilusión del orden (en base a la creencia de que la planificación y la previsión son siempre posibles) y la incapacidad de la mayoría de las personas para coexistir con lo aleatorio, al punto tal que se crean disciplinas que intentan dar sentido al pasado, pero en última instancia, no consiguen entenderlo, al igual que fallan en la predicción del futuro.

En los últimos días del mes de octubre, Wall Street siguió presentando altas y bajas, al igual que muchas bolsas del mundo, luego de una leve mejora los días precedentes. Japón, la segunda economía del mundo, redujo notablemente su expectativa de desarrollo y pronosticó que será de sólo -0,1% y no del 1,2%, como estaba previsto para el 2009. Además, en las semanas posteriores al anuncio norteamericano, por primera vez en más de siete años, el Banco Central nipón rebajó la tasa de interés del 0,5 al 0,3%, con el objetivo de paliar los efectos de la crisis financiera global, sumándose de este modo a las medidas de este tipo acordadas recientemente por instituciones emisoras como la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco Central Europeo (BCE).

Al parecer, pese a los cuestionamientos en torno a los planteos teóricos elaborados por Taleb, su teoría es por estos días la única capaz de dar al menos algunas certezas en torno a los sucesos actuales y, a pesar de su cuestionada calidad académica, dichos planteos han resurgido dejando de lado cientos de críticas que ponían los enunciados de Taleb en el centro de las burlas y objeciones.

Los "VAR models" (modelos de valoración de riesgos, por sus siglas en inglés) han demostrado ser incapaces no sólo de prevenir la actual crisis, sino también de anticipar los efectos y brindar opciones para controlar daños

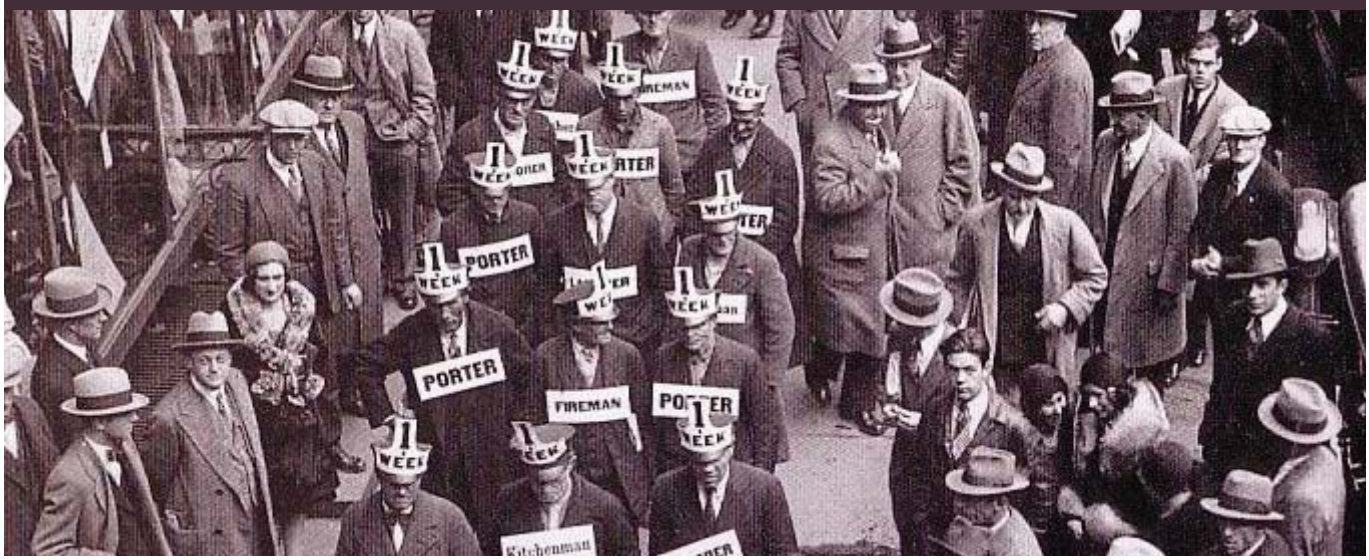
A MODO DE CIERRE...

Es probable que las consecuencias de lo sucedido hasta el momento muestren que el mundo se encamina hacia una mayor multipolaridad, por la pérdida de peso relativo de EEUU en el ámbito financiero y económico mundial, ya

3- Tett, Gillian. "Insight: Volatility returns with a vengeance". The Financial Times. En: http://www.ft.com/cms/s/0/d6527f50-a442-11dd-8104-000077b07658.html .

LA GRAN DEPRESIÓN

Los libros de historia nos han enseñado a lo largo de los años que la denominada Crisis del '30 tuvo su epicentro en los EEUU, pero sus efectos directos repercutieron con más rapidez y fuerza en países como el nuestro, es decir, los países de la periferia, que quedaron sujetos al resurgimiento de políticas proteccionistas por parte de los Estados centrales.
Las réplicas de la misma se produjeron gracias a que rápidamente se activaron mecanismos que se encargaron de transmitir la Depresión al resto del mundo y países como los de nuestra región (con economías relativamente menos desarrolladas y con un alto grado de dependencia en cuando a exportaciones a los países desarrollados) sintieron el fuerte cimbronazo que hizo reaparecer en las agendas bilaterales temas como el proteccionismo y los acuerdos preferenciales.
Pese a que el origen de la crisis en general se identifica con problemas internos norteamericanos, la estrategia por la que se optara en aquel momento estatalmente fue "dejar pasar la crisis", momento en que el Estado norteamericano, tal como plantea Pablo Gerchunoff, "pecó por omisión".
Fue así que en vez de políticas ofensivas se pasó a políticas defensivas en los PD, es decir, a un incremento del proteccionismo. Argentina lo vivió de lleno en su relación comercial histórica con Gran Bretaña, quien buscó evitar la renovación de cualquier tipo de obligaciones de este carácter con nuestro país.



que éste y sus pares europeos han sido los principales afectados por la crítica situación mundial. Esta multipolaridad podría ir tomando forma en la medida en que otros actores internacionales, como China, Rusia o Brasil, aprovechen esta coyuntura para ir ganando los espacios que sufran la ausencia de la "soberanía económica norteamericana". Es de esperar también que se vaya dando paso a un sistema financiero más concentrado, el resurgimiento de ciertos proteccionismos y mayores regulaciones – sobre todo en los países más afectados - y una economía mundial que crecerá más lentamente y buscará encauzarse hacia un nuevo, o al menos reformado, orden económico internacional.

Lo más interesante que podemos rescatar de la teoría de Taleb es que en general "nos concentramos en cosas que ya conocemos y repetidamente fallamos en tomar en cuenta lo que no conocemos". Con esto queremos decir que si bien por ejemplo los modelos de riesgo han sido eficaces para interpretar y en cierto modo anticipar el devenir de los acontecimientos económicos y financieros mundiales, estos han "pecado de certeza" al optar por dejar de lado variables que introduzcan la incertidumbre y los "sucesos improbables" en los análisis de probabilidades.

De cara a la reciente victoria de Barack Obama como primer presidente negro de los EEUU, el nuevo gobierno de dicho país heredará una gran carga, re encauzar la economía norteamericana, organizar los factores económicos y re insertar, aunque sea paulatinamente, cierta cuota de certidumbre en la principal economía del mundo, cuya estrepitosa caída no sólo arrastró consigo a sus pares occidentales, sino que además hizo tambalear al mundo y abrió una nueva era en la que "lo incierto" se ha convertido en una variable mucho más cotidiana de lo que años atrás habríamos imaginado.

LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN POS GUERRA FRÍA

Los fenómenos migratorios en la post guerra fría. El rastreo de sus causas, la evolución de las distintas corrientes y la acción de los Estados frente a la porosidad de las fronteras nacionales. Cambios y continuidades en la conformación del mismo y su abordaje internacional. Análisis de los casos de Estados Unidos y Europa.

POR MARÍA EUGENIA GARFI*

En este artículo intentaremos identificar las características generales que adquiere hoy el fenómeno migratorio internacional. Primero, en forma general, relacionándolo con la globalización e intentando distinguir los conceptos de migrante y refugiado. Y luego, en particular, en Europa y en América, ejemplificando con los casos de Alemania y EEUU, respectivamente.

A pesar de que esta exposición no podrá abarcar la totalidad de la cuestión abordada sí nos brindará elementos importantes para una mejor comprensión.

Si bien el fenómeno no es nuevo, el tratamiento a nivel internacional se ha intensificado a partir del fin de la guerra fría y las percepciones de los Estados con respecto a él han cambiado su naturaleza. Durante el período de guerra fría la decisión de abandonar el país de origen quedaba enmarcada en la disputa entre las dos superpotencias y las actitudes tomadas por los Estados, para abordar el problema migratorio, dependían de su adscripción ideológica y de la conducta de su correspondiente Estado rector[1](explicar en una nota al pie a qué se refiere con estado rector). Así, en este período, la inmigración desde los países comunistas era bien vista por los del bloque capitalista; es más, era alentada. A partir del fin de la guerra fría y en el marco del proceso globalizador -que ya había comenzado pero que se ve acelerado en esta época- la inmigración es considerada, particularmente por los Estados desarrollados, como una amenaza a la seguridad nacional y su tratamiento se limita a medidas de control restrictivas y policiales.

MIGRACIONES Y GLOBALIZACIÓN

Se podría considerar a las migraciones internacionales en post guerra fría como una tensión de la globalización.

En este sentido, John Gaddis[2] plantea que el mundo se debate entre las fuerzas de integración y las fuerzas de fragmentación. El proceso de globalización coexiste con movi-

* Lic. en relaciones internacionales por la UNR. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Especialista en temática migratoria

1- En el marco de la contienda ideológica y del enfrentamiento político-estratégico entre los bloques capitalista y comunista durante el período conocido como guerra fría reconocemos como Estados Rectores a Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente.

2- GADDIS, John (1991); “Toward the Post Cold War World”; en Foreing Affairs; vol. 70; nº 2; primavera.

mientos desintegradores y conflictos locales, como el proteccionismo económico, el nacionalismo (tanto en Oriente como en Occidente) y el fundamentalismo religioso.

Es decir, se están desarrollando distintos procesos con consecuencias contradictorias. Por un lado, la ruptura de las barreras que separaban a las naciones y a las personas en áreas tan diversas como política, economía, religión, tecnología y cultura. Por otro, el resurgimiento de dichas barreras y la creación de otras nuevas.

La globalización puede ser caracterizada como una "fuerza de integración" que favorece la libre movilidad de capitales, bienes, servicios y también de personas. Pero el hecho de que ésta pueda ser definida como una fuerza de integración, no necesariamente implica otorgarle una connotación positiva. Muchas veces la integración conduce a consecuencias no deseadas. Por ejemplo, al hablar de las tendencias fragmentarias dentro de la sociedad norteamericana, Gaddis menciona a la inmigración. En este sentido señala que, "el incremento de la movilidad laboral, junto con la liberación de las políticas migratorias que lo facilitaron, nos da otro ejemplo de cómo la integración económica puede producir fragmentación política". (Gaddis: 1991)

Como en realidad el fenómeno de las migraciones afecta a todo el mundo, se puede ampliar esta idea diciendo que las migraciones internacionales se convierten en una tendencia fragmentaria a nivel mundial.

Por lo tanto, podemos identificar a la globalización económica como una fuerza de integración y a la inmigración como una fuerza de fragmentación.

Esta relación estrecha entre globalización y migraciones se detecta desde otro punto de vista, debido a que algunos procesos característicos de la globalización facilitaron el incremento de las corrientes migratorias, como la difusión de patrones transnacionales de organización económica y social; el incremento de los nexos de unión (económicos, políticos y culturales) entre las sociedades; y la revolución en los transportes y en la tecnología de la comunicación. Así vemos a la Globalización como facilitadora de las migraciones internacionales. (Rumbaut: 1992)

Podemos identificar a la globalización económica como una fuerza de integración y a la inmigración como una fuerza de fragmentación

Desde otra perspectiva se puede relativizar esta posición al afirmar que "los movimientos migratorios transfronterizos existían mucho antes de la etapa actual de Globalización". Nuestra relación no intenta ser reduccionista sino simplemente mostrar algunas características novedosas (Sassen: 2007). Lo que sí se pueden buscar son aquellas características nuevas que toma el fenómeno migratorio internacional en el marco del actual proceso globalizador.

MIGRACIÓN Y REFUGIO

Las migraciones internacionales son movimientos masivos de personas de un país a otro. Pero no parten de una decisión individual, sino que se constituyen en un proceso colectivo que abarca grupos y sociedades completos. Este fenómeno afecta al mundo entero y, aunque no es nuevo, desde principios de los '90 comienza a ocupar un lugar destacado en las agendas de política exterior de los distintos Estados.

La División de Población de Naciones Unidas afirma que había en 2005 191 millones de personas viviendo en un país diferente al suyo (Arango: 2007). Sin embargo, y a pesar de que las cifras son altas, los migrantes internacionales son cuantitativamente sólo el doble que a comienzos de siglo, mientras que, en el mismo lapso, la población mundial se ha cuadruplicado (Mármora: 2002).

¿POR QUÉ MIGRA LA GENTE?

La gente que migra huye de guerras, persecuciones, limpieza étnica, violaciones de los derechos humanos, problemas económicos, catástrofes naturales y explosión demográfica.

El conjunto de los migrantes no es un grupo homogéneo, se habla de:

- ❑ Personas en busca de trabajo, personal altamente calificado, cursantes de estudios básicos o de perfeccionamiento, trabajadores de temporada, trabajadores fronterizos, solicitantes de asilo, familiares e inmigrantes ilegales.
- ❑ Migración transitoria y permanente.
- ❑ Refugiados políticos, migrantes económicos.

Pero en la realidad es muy difícil diferenciarlos de manera tajante, lo que dificulta la búsqueda de una solución o tratamiento. Aunque suelen representar al sector de más bajos ingresos en los distintos países donde se han radicado, los inmigrantes de los "países ricos" envían más dinero a su tierra natal que el total de la ayuda de las naciones "ricas" a las más pobres.

Los inmigrantes que llegan a los países más ricos suelen ocuparse de las tareas que los ciudadanos de esos Estados no están dispuestos a hacer, pero en momentos de

recesión los inmigrantes se han convertido en el primer blanco de las acusaciones por la falta de empleos. Aunque hoy, las corrientes migratorias son mucho mayores entre países en vías de desarrollo que la que se producen desde las naciones pobres hacia las ricas.

Por otra parte, una de las características de las actuales migraciones es su segmentación. En este sentido, Mármora[3] identifica tres grandes corrientes migratorias: la de los pobres y desempleados que acceden a los sectores informales de las economías de las sociedades receptoras; la de los cuadros técnicos y profesionales que se movilizan en mercados multinacionales, formales y exclusivos; y las migraciones forzadas por causas políticas o luchas étnico-tribales.

Al respecto podríamos identificar a los dos primeros como parte del conjunto de los migrantes económicos y al tercer grupo como los refugiados políticos.

En referencia al primer grupo, esa polarización existente entre un bajo nivel de calificación y malas remuneraciones por un lado y un alto nivel de calificación por el otro, es denominada por Saskia Sassen como una tendencia a la inmigración bimodal (explicar en una nota al pie qué es inmigración bimodal) en términos de nivel educativo[4].

Los refugiados, en cambio, son quienes provienen de un país donde su vida corre peligro por motivos étnicos, políticos o por una guerra.

La situación legal de los refugiados se recoge en dos documentos de las Naciones Unidas: la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 ambos sobre el Estatuto de los Refugiados. Estos documentos especifican derechos y deberes de los refugiados, como el derecho al trabajo, a la asistencia pública, a la educación elemental, a la defensa en los tribunales y a la seguridad social.

En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 de las Naciones Unidas se define al refugiado como una persona que: “teniendo un temor bien fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía a un grupo social particular, u opinión política, está fuera de su país de su nacionalidad y está inhabilitado o, debido a ese temor, no desea colocarse en la protección de dicho país”. Esta definición no contempla a las víctimas de desastres naturales o epidemias y a las personas que emigran a otro país en busca de mejorar su nivel de vida y/o de sus ingresos económicos.

Entre otros, la Convención establece los siguientes principios: no-devolución, no detención por ingreso ilegal al país, no expulsión, no discriminación, derecho a documentación. Por su parte el Protocolo sobre el Estatus de Refugiados de 1967 dicta una ampliación del Mandato a apátridas, repatriados y desplazados internos.

Para el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), un migrante abandona su país voluntariamente, en busca de una vida mejor. En cambio, un refugiado es la persona que considera que las condiciones económicas del país de asilo son menos importantes que su seguridad. La distinción es fundamental: un migrante continúa disfrutando de la protección del gobierno de su país de origen, el refugiado no. Un refugiado tiene derecho de asilo en condiciones de seguridad. Sin embargo, la protección internacional incluye algo más que la propia seguridad física. Los refugiados deberían recibir según ACNUR al menos la ayuda básica y los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal. Así, los refugiados tienen derechos civiles básicos, incluyendo la libertad de pensamiento, de movimiento, y el derecho al respeto como persona.

Pero la decisión acerca de a quién se puede considerar refugiado recae sobre los gobiernos y, por lo tanto, es absolutamente arbitraria.

Por ejemplo, la política de refugiados de los EEUU (originada durante el orden bipolar) se guió más por objetivos políticos que “humanitarios”. En aquel entonces, los refugiados que huían de países comunistas eran utilizados como símbolos de la legitimidad del poder americano y su política exterior. Incluso después de que la Ley de Refugiados de 1980 aceptara la definición de refugiados que elaboraran las Naciones Unidas, más del 90% de inmigrantes a los que se les concedió esta condición provenía de países comunistas; sin embargo, muchos de los que huían de dictaduras no comunistas, como las

3- MARMORA, Lelio (2002); “Las políticas de migraciones internacionales”; Buenos Aires, O.I.M., Paidós, 2002, págs. 45 y 46.

4- Producto de la occidentalización creciente de los sistemas de educación avanzada se da el proceso conocido como “fuga de cerebros” que origina la aparición de un mercado laboral transnacional altamente calificado. Este fenómeno convive con la migración de trabajadores que se inserta en el nivel más bajo y más marginal del mercado receptor. De ahí la idea de que en términos educativos la migración adquiere “dos modalidades”. Así la autora reconoce una “...fuerte tendencia a la inmigración bimodal en términos de nivel educativo: por un lado, se detecta una gran concentración de trabajadores inmigrantes no calificados y mal remunerados, mientras que, por otro lado, también existe una alta concentración de inmigrantes altamente calificados”. SASSEN, Saskia (2007); “Una sociología de la globalización”; Katz Editores; Buenos Aires; pág. 184.

de El Salvador y Guatemala, eran considerados "de motivación económica" (y eran deportados o se convertían en ilegales) (Rumbaut: 1992).

Otros organismos internacionales que consideran el problema migratorio son la UNESCO la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), ocupándose un poco más de los migrantes económicos.

Otras características que adoptan las migraciones en el contexto internacional actual tienen que ver con su funcionalidad interna y su disfuncionalidad sistémica.

Para Mármora, las "funcionalidades" de estas migraciones tienen que ver con las sociedades receptoras. El "fantasma" de las migraciones cumple en algunas sociedades un doble rol: por un lado aparece como el necesario "enemigo externo" frente al que hay que aglutinarse; y por otro, es el "chivo emisario" que explica los problemas internos que no se pueden resolver.

En relación a las "disfuncionalidades", el fin de la guerra fría produjo un primer efecto importante: la posibilidad para millones de personas de moverse libremente desde sus países de origen hacia donde quisieran. Pero este hecho provocó un "desorden" sobre el "viejo orden" establecido. Así, los "autoritarismos" de ayer comenzaron a reclamar la libertad de circulación de las personas, mientras que los "liberales o democráticos" empezaron a buscar argumentos para negarla. Los mismos movimientos migratorios que antaño eran funcionales a las estrategias de la guerra fría, se tornaron "disfuncionales" para el nuevo orden político internacional.

Además encuentra una doble contradicción. Existe una contradicción conceptual debido a que el principio de la economía de mercado supone el libre movimiento de los factores que intervienen, es decir, capital, productos y trabajo, mientras que las políticas migratorias restrictivas intentan una fijación del factor trabajo frente a la creciente movilidad de los demás. Asimismo, se observa una contradicción práctica, porque se van conformando espacios de libre movilidad de las personas (como el de la Unión Europea) pero con una creciente prohibición de ingreso a esa zona a aquellos que no pertenecen a la misma.

Y es debido a esas políticas restrictivas que nos encontramos frente al fenómeno de la ilegalidad y otras temáticas que lo componen. Algunas estimaciones recientes calculan que el volumen de migrantes ilegales en el mundo es de entre 10 y 14 millones de personas.

Pero, la ilegalidad no sólo debe explicarse desde el ángulo del migrante que no cumple con las normas establecidas. Su origen es más profundo, ya que responde a la dificultad de los Estados en poder aplicar reglas de juego internas para solucionar problemas generados por sus propias políticas internacionales.

El otro punto generador de alarma, tanto por su incremento como por la falta de respuesta adecuada por parte de los gobiernos, es el del tráfico de migrantes. Este "comercio" está siendo manejado por organizaciones delictivas articuladas internacionalmente, con beneficios calculados en alrededor de 27.000 millones de dólares (según la OIT, sólo para la industria del sexo) (Sassen: 2007).

Vemos así cómo el problema migratorio traspasa las fronteras y, por lo tanto, la capacidad de los Estados de darles solución disminuye. Pero a su vez tampoco existen instancias supranacionales con el poder y la representatividad suficiente para hacerlo. El ACNUR, la UNESCO y la OIT se basan en un Derecho Internacional que hace rato dejó de respetarse.

Por su parte, los Estados sólo responden con políticas cada vez más restrictivas las que en vez de reducir el flujo de migrantes sólo empeoran su situación, aumentando la marginalidad y la ilegalidad.

Castles identifica dos causas que explican los crecientes movimientos demográficos:

I. El gran desnivel (económico, demográfico y social) entre el Sur y el Norte y entre el Este y el Oeste. En este punto, plantea que la explosión demográfica en los países en desarrollo, más la debacle del modelo soviético, generan un gran impulso migratorio. Esto sumado a la crisis consecuente de la pérdida de un modelo alternativo para el desarrollo social de los países pobres.

II. La creciente interdependencia entre los países de emigración y los países de inmigración, dentro de un mercado mundial en proceso de integración. La mayoría de los inmigrantes internacionales no proviene de los países o estratos sociales más pobres: para emigrar se requieren tanto medios económicos como culturales.

Sassen habla de estas causas como factores de atracción y expulsión pero, según ella, no son determinantes para la constitución de los flujos porque sino no se explicaría cómo hay gente que decide no migrar. Como factores de expulsión menciona a la pobreza y el desempleo y como factores de atracción la posibilidad de conseguir empleo y una mejor remuneración, pero en realidad "la emigración no es una fuga indiferenciada de la pobreza y el desempleo a países que prometen la prosperidad".

Reconoce ciertos patrones que pueden transformar una situación generalizada de pobreza en factor de expulsión. En primer lugar, comienza con la contratación directa de mano de obra por parte de empresas y gobiernos. Una vez que existe la comunidad de inmigrantes, se constituyen redes mucho más fuertes que las políticas estatales e independientes de ellas. En segundo lugar, dicha contratación se da cuando ya existen lazos entre el país receptor y el emisor que pueden ser de tipo económico, político o militar. En tercer lugar, es la misma globalización la que crea nuevos lazos de interdependencia entre países a través de, por ejemplo, la deuda pública y los planes de ajuste impuestos por organismos internacionales. En cuarto lugar, el aumento de la exportación de mano de obra a raíz del dramático aumento del tráfico de personas.

Así, identifica tres tendencias principales para la articulación de movimientos migratorios internacionales en el marco de la globalización: la geoeconomía de los movimientos migratorios, que reconoce la existencia de ciertos patrones comunes que convierten los factores de expulsión en movimientos reales; los puentes de contacto como mecanismos que vinculan los países de origen con los receptores y la exportación organizada de mano de obra (legal o ilegal) (Sassen: 2007).

Casi siempre la migración es expresión de un cambio que se inicia en la sociedad debido a la integración al mercado mundial. Las fases más "comunes" por las que transita una sociedad periférica para llegar a despedir población migrante, y no sólo desde el punto de vista económico, estamos hablando de transformaciones sociales en general (que pueden reconocer causas económicas, culturales, políticas o sociales pro-

piamente dichas) son:

❑ La influencia de los países industrializados a través de la colonización.

❑ Los cambios en el campo que conducen al desplazamiento de los campesinos más pobres.

❑ Las posteriores migraciones del campo a la ciudad y urbanización.

❑ La aparición de conflictos por la formación de nuevas naciones.

❑ Las mejoras al sistema educacional sin el correspondiente aumento de puestos de trabajo calificados.

❑ La influencia cultural de los países industrializados a través de los medios de comunicación y del turismo.

❑ Y por último, las mejoras en los sistemas de transportes y comunicaciones (Castles: 1993).

Así es como comienzan las migraciones de trabajadores, que se convierten en un flujo permanente y facilitan la formación de redes sociales que unen a los que emigran a los países ricos con sus países de origen.

De esta manera, los movimientos migratorios surgen casi siempre por las multiformes relaciones entre los países de residencia y los países destinatarios.

Según Mármora, los flujos provenientes de los países subdesarrollados reconocen conexiones bien establecidas, cuyas raíces se encuentran en el colonialismo, la guerra, la ocupación militar, el reclutamiento laboral y la penetración económica.

MIGRACIONES EN EUROPA

Según Castles, las migraciones hacia Europa occidental a partir de 1945 han pasado por tres etapas:

1. Entre el fin de la segunda guerra mundial y la crisis del petróleo de 1973 el crecimiento económico y la creciente industrialización originaron una fuerte demanda de fuerza de trabajo. Por una parte, Gran Bretaña, los Países Bajos y Francia recibieron trabajadores de sus colonias y ex – colonias; mientras que el resto de los países de Europa occidental lo hicieron de las regiones periféricas del continente y hasta de Turquía y África del Norte.

2. Desde 1973 hasta mediados de los ’80 se produjo una reestructuración de la economía mundial. Ramas enteras de la producción fueron trasladadas a países de salarios bajos. Pero a pesar del desempleo que esto provocó, los inmigrantes no regresaron a sus países de origen, es más, trajeron a sus familias.

3. Desde mediados de los ’80 se dio un rápido aumento de los solicitantes de asilo y junto a las migraciones Sur – Norte, comenzaron a aparecer las Este – Oeste a raíz de las repercusiones del colapso del bloque soviético.

Durante la primera etapa, la llegada a Europa de refugiados políticos, muchas veces fugitivos de países del Tercer Mundo sacudidos por guerras de independencia y de trabajadores inmigrantes atraídos por las ofertas de empleo generadas por la explosión económica de la Europa de posguerra, ha sido un fenómeno masivo.

En muchos países europeos se supuso que las migraciones posbélicas constituían una forma temporal de migración laboral. La decisión de emigrar se consideró como una forma de contrato económico entre los trabajadores inmigrados y la sociedad de acogida. No obstante, se suponía que si se reducían o cesaban los ingresos de los inmigrantes, éstos regresarían a sus países de origen.

Estas suposiciones han resultado incorrectas. A lo largo de la segunda etapa, pese a la recesión económica que siguió a 1973 - que causó altos niveles de desempleo - y pese a los esfuerzos desplegados por los gobiernos de Europa Occidental para detener la contratación de mano de obra y alentar la repatriación, los trabajadores inmigrados no sólo se quedaron, sino que trajeron a sus esposas e hijos.

Y en la tercera etapa, como el número de residentes extranjeros no disminuyó, a pesar de la interrupción de los contratos de trabajo, muchos países europeos impusieron controles más estrictos. Además, el crecimiento de las solicitudes de asilo político ha hecho aumentar las restricciones.

En cuanto a la legislación en materia de migración, la mayoría de los países europeos han tomado a lo largo de los últimos años medidas de carácter restrictivo. Tomamos como ejemplo a Alemania. En dicho país viven aproximadamente 7,4 millones de extranjeros. Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, hubo cuatro grandes movimientos de inmigración e integración.

A menudo, las experiencias en Alemania oriental y en Alemania occidental fueron diametralmente opuestas. Ambos llegaron a la reunificación con experiencias diferentes y con problemas no resueltos en relación a los extranjeros.

El primer grupo fueron los refugiados y deportados alemanes: en Occidente se les llamó «expulsados del terruño», en el este «reasentados». En la RDA predominaron el éxodo y la marginación, desplazándose o huyendo a Alemania occidental. En la Guerra Fría, Occidente lo aprobaba, puesto que la «huída del comunismo» era considerada un triunfo en la competencia de los sistemas y, al mismo tiempo, un flujo conveniente de mano de obra.

El segundo gran flujo inmigratorio que llegó a Alemania occidental fue el de los así llamados «trabajadores invitados»: el convenio germano-italiano de 1955 marcó el inicio de la contratación oficial de trabajadores extranjeros en el país. Ese flujo continuó en Alemania occidental hasta la crisis petrolera de 1973, cuando se decidió el término de la contratación de extranjeros. Cerca de 14 millones de «trabajadores invitados» llegaron en ese período y alrededor de 11 millones retornaron a sus países de origen. El resto se quedó y llevó consigo a sus familias. Entonces, los planes gubernamentales de inmigración e integración brillaron por su ausencia. También en la RDA se empleó a extranjeros sobre la base de convenios interestatales, principalmente de Vietnam y Mozambique. Pero en general, hubo segregación ordenada por el Estado e incluso se formaron guetos habitacionales y trabajos en campos laborales[5].

El tercer grupo de inmigrantes fueron los solicitantes de asilo y refugiados, que se veían amparados por el artículo 16 de la Ley Fundamental de la República Federal Ale-

5- Al hablar de guetos habitacionales y campos laborales hacemos referencia a que los extranjeros ingresados al país para trabajar eran aislados por el Estado de la población nativa, tanto en el trabajo concreto como en la vida diaria. Generalmente eran alojados en viviendas comunes y su ocupación mantenida oculta. No hubo intentos de integración social.

mana «Los perseguidos por razones políticas tienen derecho a asilo».

El cuarto grupo fue el de los inmigrantes alemanes provenientes de Europa oriental, también llamados "retornados tardíos": esa inmigración representa una especie de «inmigración a la inversa» a través de generaciones. Esos inmigrantes adquieren la ciudadanía alemana, con todos sus derechos y obligaciones, según la "Legislación sobre las consecuencias de la guerra"; sin embargo, cultural, mental y socialmente son verdaderos inmigrantes. (Bade: 2000)

Hasta hace poco menos de diez años, este país tenía una política inmigratoria muy amplia con respecto a las dos últimas categorías específicas de inmigrantes.

En relación a los emigrantes de origen alemán, el 1º de enero de 1993 entró en vigor una modificación de la "Ley sobre las consecuencias de la guerra" por la cual los emigrantes del ex–bloque oriental de origen alemán que hayan ingresado a Alemania después de esa fecha, son considerados como "retornados tardíos". Pero en el futuro no se reconocerían como tales a más emigrantes de origen alemán que el promedio de los dos últimos años. En la práctica así se han establecido cuotas, es decir, cantidades fijas.

Y con respecto a los refugiados y solicitantes de asilo, el 1º de julio de 1993 entró en vigor la modificación del artículo 16 de la Ley Fundamental a partir de los cual los refugiados provenientes de países sin persecución o de paso por países seguros, como por ejemplo Polonia, no obtendrán asilo en Alemania.

Los estudios de la OIT en Ginebra predicen que los países de la Unión Europea consignarán una falta de mano de obra debido al aclarado envejecimiento de la población y el bajo índice de natalidad. Por esta razón la mayoría de los países europeos deban quizá en el futuro abrir sus puertas para los inmigrantes, para solucionar ese problema. A pesar de ello, y en consonancia con las políticas estatales llevadas adelante individualmente, llegamos hoy a la existencia de un Acuerdo Migratorio Europeo[6] en el marco de la Unión Europea.

MIGRACIONES EN AMÉRICA

Si bien en términos absolutos los EEUU son el país que más recibe migrantes, en términos relativos el cuadro es diferente.

La inmensa mayoría de los inmigrantes y refugiados en territorio norteamericano ya no proceden de Europa sino de los países en desarrollo del Tercer Mundo, especialmente de Asia y América Latina.

Entre los países menos desarrollados, se destacan como los de mayor emigración los caribeños y los asiáticos. De hecho, son sólo ocho los países que concentran más de la mitad de toda la emigración legal a EEUU desde 1975: México, Filipinas, Vietnam, Corea del Sur, China, India, Cuba y la República Dominicana.

Además, México y Filipinas comparten vinculaciones más profundas con EEUU: una larga historia de relaciones de dependencia, la proximidad geográfica –en el primer caso- intervenciones externas y –en el caso de Filipinas– la colonización. En ambos países las décadas de reclutamiento activo de mano de obra para la agricultura (mexicanos para el suroeste y Filipinos para Hawai y California) precedieron a la creación de redes sociales de emigración autosuficiente[7]. Esto último no es un concepto, tiene que ver más bien con el hecho de que una vez puesta en práctica una política estatal activa de reclutamiento de mano de obra e independientemente de su finalización y de las consecuentes políticas restrictivas de ingreso por parte de los Estados con respecto a los trabajadores migrantes, se crean lazos familiares, de amigos, de originarios de una misma ciudad o de un mismo país que se organizan en forma de redes. El nuevo migrante si bien no es convocado por el Estado es invitado, alojado y protegido por sus connacionales que lo reciben, le dan asilo y, muchas veces, hasta le consiguen trabajo, situación que escapa de los controles efectivos por parte de los Estados receptores.

De entre los otros seis países, entre las razones más destacadas que motivaron el

6- El Parlamento Europeo aprobó en junio de 2008 la "Directiva de Retorno". Es considerada el primer paso hacia una política de inmigración común pero no estuvo exenta de fuertes oposiciones y rechazos. Se aplicará a nacionales de países no comunitarios que se encuentren en situación ilegal en un Estado miembro y que no se encuentren amparados por la solicitud de residencia o de asilo. Algunos de los puntos más cuestionables son: los Estados pueden pedir a los inmigrantes ilegales que se vayan en un mínimo de 7 días; los que reciban una orden de retorno tendrán entre 7 y 30 días para abandonar el país en forma "voluntaria"; la expulsión puede contar previamente con una retención (léase: detención) de hasta 18 meses; las órdenes de "internamiento temporal" en "centros de retención" podrán ser dictadas por autoridades judiciales o administrativas; se prevé la posibilidad de repatriar a los menores no acompañados. Dicha Directiva entraría en vigor en el 2010.

7- RUMBAUT, Rubén (1992), "Pasajes a América. Perspectiva de la nueva inmigración", en Debats, nº 41; septiembre; pág. 47.

éxodo de los coreanos y los vietnamitas, se encuentran los vínculos insospechados que provocó la política exterior americana y el intervencionismo militar de los '50. Esas causas también influyeron en el éxodo de los chinos después de la revolución de 1949, los cubanos tras la revolución de 1959 y los dominicanos después del golpe apoyado por los EEUU en 1965.

Con esto, Rumbaut[8] no pretende desestimar la importancia de los determinantes macroestructurales que configuran las corrientes de migración (las fuerzas globales de mercado, la dinámica interna y las crisis en los países de origen) sino que intenta llamar la atención sobre la importancia de los modelos históricos de influencia de los EEUU en la creación y consolidación de vínculos sociales que a lo largo del tiempo confieren al proceso de inmigración su carácter acumulativo y, en apariencia, espontáneo.

Los refugiados pueden recibir asistencia pública igual que cualquier ciudadano norteamericano y, en este sentido, el gobierno federal ha facilitado recursos considerables desde principios de los '60 para facilitar el asentamiento de ciertos grupos de refugiados. Sin embargo, como consecuencia de los atentados del 11-S, el reasentamiento de refugiados ha disminuido considerablemente.

Antes de la tragedia del World Trade Center, el gobierno mexicano intentaba lograr un acuerdo con el norteamericano para que la emigración sea considerada una oportunidad y no un problema, buscando que el trabajador inmigrante obtenga calidad de trabajador temporal con la posibilidad de residencia permanente y aún de ciudadanía. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre desplazaron el tema de la agenda de Washington. Pero como ya lo dijimos para el caso europeo, las economías desarrolladas necesitan al trabajador migrante y esto seguiría siendo así aunque México gozara de pleno empleo.

En general, podemos encontrar dos aspectos principales en la relación EEUU-México a través de los migrantes: el aspecto económico y el aspecto de la seguridad.

Los posibles efectos económicos de la migración no hay que buscarlos en el NAFTA propiamente dicho sino en los procesos de transformación productiva que le subyacen. Según Canales[9], son las diversas formas de flexibilidad laboral que se han implementado en los dos países las que produjeron transformaciones en la dinámica de los mercados laborales que se expresan en las nuevas modalidades migratorias.

El NAFTA no implicó un cambio de rumbo en la orientación de las relaciones económicas México – EEUU. Por el contrario, la firma del tratado comercial es la consolidación de un proceso de "integración silenciosa" iniciado en la década pasada. La movilidad de la fuerza de trabajo al interior del bloque no dependerá tanto del proceso de integración comercial en sí, como de la forma concreta que asuma la articulación e integración de los procesos de trabajo y mercados laborales en cada economía, y en el bloque en su conjunto.

En el lado mexicano la crisis de 1982 expresa el fin del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones. México enfrentó esta crisis con una política de cambio estructural y transformación productiva sustentada en 3 pilares: liberalización de la economía, flexibilización laboral y apertura externa. Esta última se caracterizó por la promoción de diversas formas de subcontratación internacional, entre las que se destaca la industria maquiladora de exportación en la frontera norte del país.

La maquila se ha convertido en el pilar de la nueva estrategia de industrialización que ha permitido reinsertar a México en el mercado mundial, y en particular, en la economía del bloque comercial de Norteamérica. Sin duda, el auge de la industria maquiladora se sostiene, entre otros factores, por las ventajas de localización que otorga la vecindad con EEUU, así como por la disponibilidad de una fuerza de trabajo de bajos salarios, con baja calificación y casi sin experiencia sindical independiente.

Se trata de una especialización en el procesamiento para las exportaciones que, por lo mismo, tienen escaso impacto en las economías locales, más allá de la generación de empleo directo de bajos salarios.

Dicha estrategia de industrialización si bien favorece el auge exportador de la industria manufacturera, tiene como costo la generación de una polarización y desigualdad crecientes. De hecho, la estrategia de flexibilización externa y desregulación laboral seguida en México ha implicado una creciente precarización del empleo, reducción de los salarios reales, polarización del empleo industrial, subempleo y empleo informal, entre otros efectos negativos en la dinámica del mercado laboral.

8- RUMBAUT, Rubén (1992), "Pasajes a América. Perspectiva de la nueva inmigración", en Debats, nº 41; septiembre; págs. 48 y 49.

9- CANALES, Alejandro (2000); "Migración internacional y flexibilidad laboral en el contexto del NAFTA"; Revista Internacional de Ciencias Sociales; Nº 165; septiembre 2000 (publicación electrónica de la UNESCO); págs. 163 a 172.

Por el lado norteamericano, a partir de los años '70 la economía estadounidense muestra claros signos de estancamiento y crisis, que se expresan, entre otros aspectos, en una creciente pérdida de competitividad en el comercio mundial y en una crisis de productividad que afectó a gran parte de las empresas norteamericanas.

Ante esta situación, las empresas y corporaciones estadounidenses implementaron diversas estrategias: por un lado, estrategias de innovación tecnológica orientada a mejorar los niveles de productividad del trabajo (flexibilidad interna); y, por el otro, estrategias de desregulación de las relaciones contractuales (flexibilización externa).

Esto condujo a una polarización del mercado de trabajo en donde, junto a empleos estables de altos ingresos, se presentan otros marcados por su carácter informal y ocasional. Este proceso de informalización corresponde más bien a una estrategia de las firmas para enfrentar los retos de la competencia, sin asumir los costos de la innovación tecnológica. De esta forma, la economía informal no sólo es una estrategia de sobrevivencia para las familias empobrecidas por la reestructuración productiva, sino también, y fundamentalmente, es el resultado de los patrones de transformación en las economías formales y sectores de punta de la economía estadounidense.

Esta estrategia de flexibilización y desregulación laboral parece ser la base de una nueva oferta de fuentes de trabajo para la población migrante. De esta forma se puede explicar el crecimiento de la migración, así como sus nuevas modalidades y perfiles sociodemográficos como resultado, en parte, de estos cambios en la demanda de mano de obra en las principales ciudades estadounidenses. En concreto, los mexicanos tienden a ser preferidos como fuerza de trabajo en diversas ocupaciones de bajos salarios:

❑ servicios intensivos en trabajo: restaurantes, repartidores, mensajeros;

❑ industrias que tradicionalmente se han abastecido con mano de obra migrante: ropa, vestido;

❑ autoempleo en la economía informal o de venta en la calle;

❑ trabajo por día: agricultura del sur de California.

De esta manera, vemos cómo las nuevas modalidades migratorias se explican por una parte, por la creciente polarización y segmentación de los mercados que estas transformaciones han generado en el lado estadounidense, así como por la precarización y empobrecimiento de las condiciones de empleo y reproducción de la fuerza de trabajo, que parecen caracterizar a dichas transformaciones desde el lado mexicano. (Canales: 2000)

En materia de seguridad migratoria durante los últimos diez años el gobierno norteamericano desplegó una política de "contención y disuasión" orientada a detener y prevenir el cruce de indocumentados. Esta política se expresó en el despliegue de miles de agentes de la Patrulla Fronteriza, la implementación de vallas y la instalación de equipos de detección terrestre y aérea en la frontera con México.

Según Creel Miranda (ex Secretario de Gobernación de México), dicha política no logró el objetivo para el que fue diseñada. Además de aumentar la población mexicana indocumentada en EEUU, se produjeron algunos efectos negativos: al ver dificultado el paso por las áreas de cruce tradicional el flujo de personas se dirigió hacia regiones peligrosas (desde hace 5 años muere un mexicano al día en la frontera); se fortalecieron las organizaciones de traficantes de personas y se rompió el ciclo de "circularidad" que caracterizaba a la migración mexicana. Es decir que el inmigrante permanece más tiempo, produciéndose un doble perjuicio: la fragmentación familiar y la permanencia en su lugar de trabajo. (Creel Miranda: 2004)

Después de los ataques del 11-S, México y EEUU suscribieron la "Alianza para la Frontera" el 22 de marzo de 2002. La idea era establecer "fronteras inteligentes" para fortalecer la seguridad fronteriza y facilitar el tránsito legal de personas y mercancías. Para ello se implementaron dos sistemas de preinscripción de bienes y personas.[10]

El acuerdo con México incluyó el Programa Comercio Libre y Seguro (FAST), la autorización previa de los bienes antes de llegar a la frontera, y la Red Electrónica Segura de Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI), según la cual las personas que obtienen un registro previo pueden cruzar la frontera en carriles de tránsito exclusivos. (Ridge: 2004)

A pesar de que ambos países cooperaron para la consecución de este acuerdo, no se pudo retomar el tema migratorio desde su suspensión el 11 de septiembre de 2001.

En marzo de 2003, en EEUU se creó el Departamento de Seguridad Interna. Ello implicó que se asignara a una sola dependencia las tareas que antes desempeñaban 24 agencias federales. Entre ellas, el Servicio de Inmigración y Naturalización y, con ello, las funciones de control y vigilancia de sus fronteras (Patrulla Fronteriza) y la aplicación de las leyes migratorias en territorio estadounidense. (Creel Miranda: 2004)

10- Un antecedente de ellos fue la Iniciativa de Seguridad en Contenedores (CSI) por la cual inspectores aduaneros y de protección fronteriza estadounidenses están asignados en Rótterdam, Singapur, Hong Kong y otros 14 puertos internacionales de gran volumen para controlar los contenedores de carga que llegan a EE.UU.

CONCLUSIONES

En tiempos de post guerra fría no podemos despegar el tema migratorio del desarrollo alcanzado por la globalización: al favorecer la libre movilidad de los factores de la producción es lógico que también facilite la circulación de mano de obra.

Pero esto hace resurgir el problema de la integración de los migrantes a la sociedad de acogida. Problemática que, si bien no hemos ahondado en este trabajo, plantea la necesidad de integrarlos o de aceptarlos tal cual son y convivir con ellos.

Además, si bien las migraciones parten de decisiones individuales también es cierto que hubo ciertas políticas llevadas adelante por distintos Estados que las alentaron. Por este motivo hacemos hincapié en la responsabilidad que tienen los gobiernos por el actual flujo de personas, sobre la base de políticas anteriores que no supieron manejar.

Es innegable el derecho de cada gobierno a aplicar las restricciones que considere convenientes para el ingreso y permanencia de extranjeros en su país, pero deben tener objetivos claros y aplicar políticas coherentes. Recién entonces se podrán coordinar políticas interestatales que representarán la única posibilidad de dar solución al tema, en ausencia de órganos supranacionales capaces de hacerlo.

Para dar un ejemplo, hoy se hace muy difícil sentar en una mesa de negociaciones a un país desarrollado receptor y a un país periférico emisor de migración para que puedan coordinar políticas, cuando para el país periférico las remesas enviadas por los emigrados alcanzan valores similares a los de su mayor producto de exportación.

Las políticas migratorias internacionales pueden actuar sobre la tendencia de ciertos flujos de población, pero no pueden modificar las causas estructurales que definen los principales movimientos de población. Las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales llevadas adelante con el propósito de aumentar el nivel de desarrollo relativo de los países y las posibilidades de sobrevivencia de sus habitantes, son las que tienen la última palabra en la modificación o disminución de las migraciones internacionales. Por lo tanto, es necesario intentar articular políticas consensuadas y de cooperación entre los países involucrados en el marco del respeto por los derechos humanos.

Por otro lado, para poder aplicar políticas es preciso contar con una opinión pública favorable y para ello es prioritario informar debidamente a la población y, en este sentido, el rol de la prensa es muy importante. Los medios de comunicación deberían evitar la predicción de catástrofes, y dejar de utilizar vocablos bélicos o relacionados con desastres naturales, como por ejemplo "inundación" o "marea de asilantes". Su tarea radica en informar sobre las causas de la migración, preparando a la población para el aumento de la presión migratoria e indicando los aspectos positivos de ésta.

Es la falta de respuestas políticas de los gobiernos frente a las migraciones lo que hace que el fenómeno adquiera estas proporciones, que nunca antes había tenido. Esta situación se ha dado en llamar "crisis migratoria", crisis de la capacidad de los gobiernos de controlar el fenómeno, o en palabras de Mármora "crisis de la gobernabilidad migratoria".

Las medidas restrictivas conducen a que los movimientos continúen en forma ilegal, lo que agudiza los problemas sociales. Incluso los inmigrantes ilegales, los que tienen permisos de residencia caducados y los refugiados tienen derecho a un trato respetuoso en virtud de las convenciones internacionales de derechos humanos. En países democráticos esto es una paradoja y, por ejemplo, deberían diferenciarse las sanciones aplicadas a los migrantes ilegales y a las mafias que se enriquecen con su tráfico.

Por último, podemos agregar que el hecho de calificar a los migrantes económicos como migración voluntaria es algo relativo, ya que consideramos que siempre es más fácil quedarse en el país de origen donde se tienen los lazos familiares, la contención social y la inserción cultural imprescindibles para llevar adelante una vida plena.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR; www.unhcr.ch
- ARANGO, Joaquín (2007); "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado", Vanguardia nº 22; Barcelona; Enero-Marzo.
- BADE, Klaus (2000); "Alemania, puerta giratoria"; en Revista Deutschland; nº 6; www.magazine-deutschland.de/spanish.html
- CANALES, Alejandro (2000); "Migración internacional y flexibilidad laboral en el contexto del NAFTA"; Revista Internacional de Ciencias Sociales; Nº 165; septiembre 2000 (publicación electrónica de la UNESCO).
- CASTLES, Stephen (1993); "La era inmigratoria. Cultura, incertidumbre y racismo"; en Nueva Sociedad; nº 127; septiembre- octubre.
- CREEL MIRANDA (2004); "La migración y la seguridad entre México y EE.UU.", en Foreing Affairs en español, versión electrónica, abril-junio 2004.
- GADDIS, John (1991); "Toward the Post Cold War World"; en Foreing Affairs; vol. 70; nº 2; primavera.
- MARMORA, Lelio (2002); "Las políticas de migraciones internacionales"; Buenos Aires, O.I.M., Paidós, 2002.
- RIDGE (2004); "Dos patrias, una misión", en Foreing Affairs en español, versión electrónica, abril-junio 2004.
- RUMBAUT, Rubén (1992), "Pasajes a América. Perspectiva de la nueva inmigración", en Debats, nº 41; septiembre.
- SASSEN, Saskia (2007); "Una sociología de la globalización"; Katz Editores; Buenos Aires.
- UNIÓN EUROPEA; Portal de Prensa.

OBAMA HACE HISTORIA EN ESTADOS UNIDOS

Las elecciones generales en los Estados Unidos no sólo arrojaron el triunfo de Barack Obama, sino que ha marcado el fin de la hegemonía neoconservadora al frente de la política norteamericana. Las razones que explican este fenómeno y las causas que han marcado el final de casi treinta años de hegemonía conservadora.

POR FABIÁN VIDOLETTI*

Barack Obama se convirtió en el nuevo presidente de los Estados Unidos tras imponerse sobre su rival republicano, John McCain, en las elecciones generales del 4 de noviembre pasado. El resultado ha dejado mucha tela por cortar. No ha sido una elección más. Las expectativas que se generaron alrededor del sucesor de George W. Bush en la Casa Blanca fueron tan grandes que generaron uno de los mayores niveles de participación ciudadana que se recuerden en la historia política norteamericana.

El triunfo demócrata no se agotó en Obama, sino que además se extendió al seno del Congreso y a las gobernaciones estaduales. Por una parte, el ahora presidente electo se impuso con un 53% de los votos frente a un 46% de su adversario republicano. Esto le significó un total de 365 delegados al colegio electoral, mientras que McCain cosechó sólo 173, siendo necesarios 270 para obtener la victoria[1].

La misma tendencia se observó en el Congreso donde los demócratas no sólo mantuvieron sino que ampliaron su mayoría en ambas Cámaras. En la de Representantes, lograron una ampliación de 21 legisladores elevando su mayoría propia a 256 legisladores cuando son necesarios 218 para lograr la mayoría. En el Senado, los demócratas obtuvieron 6 nuevos senadores llevando su mayoría a 57 y restando aún definir 3 lugares. Mientras tanto, luego de las 11 elecciones a gobernador los demócratas controlan ahora 29 de los 50 estados de la Unión.

Es sin dudas una elección histórica para el Partido Demócrata. Luego de 3 décadas de hegemonía conservadora, una nueva era parece querer abrirse en la política norteamericana. Y ello tiene varias explicaciones. Para iniciar el análisis de esas "causas" debemos partir de dos simples preguntas: por qué Obama obtuvo la victoria y por qué McCain salió derrotado.

LAS RAZONES DE OBAMA

Obama construyó su victoria apelando a una fórmula que rompió con todos los estándares de "cómo se hace política" en los Estados Unidos. La consecuencia de esa estrategia fue un realineamiento del mapa electoral de la nación. El nuevo ocupante de la Casa Blanca pavimentó su camino te-

* INVESTIGADOR DE LA FUNDACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN FEDERAL

1- En términos concretos Obama cosechó 66.882.230 votos. McCain, por su parte, obtuvo 58.343.671

niendo en contra todos los antecedentes históricos. Un senador en su primer periodo, de origen afroamericano y con toda la estructura de su partido en contra. Dicho de otra forma, Obama partió en una campaña en la que tenía todos los indicadores en contra.

Pero tenía una cosa a favor. Una imagen fresca, nueva y atractiva para la población joven, ansiosa por encontrar alguna figura política en la cual canalizar sus expectativas. Obama comenzó a construir su campaña en el medio de una de las derrotas más duras del Partido Demócrata: la de la reelección de Bush en el 2004. En la Convención Nacional Demócrata que proclamó a John Kerry como candidato a la presidencia, Obama pronunció un discurso memorable que dejó a toda la concurrencia preguntándose ¿y este quién es? ¿dónde lo teníamos guardado? Ese discurso ante la Convención lo convirtió en una estrella de la noche a la mañana. Tal como lo recordó uno de sus amigos en una entrevista televisada por la cadena CNN, “a la salida de la Convención la gente lo paraba cada dos pasos para pedirle autógrafos. Entonces le dije: te convertiste en una suerte de estrella de rock”[2].

Ese fue para Obama, tal cual él mismo lo afirmó, un momento de revelación. Fue allí cuando comenzó a rondar en su cabeza la posibilidad de lanzarse al ruedo y competir por el premio mayor. 21 meses antes de iniciarse las primarias, comenzó a reunir un equipo de campaña y a juntarse con algunos operadores políticos clave a quienes convenció de sus posibilidades. Desde ese momento dio comienzo uno de los procesos más vertiginosos que se recuerden en las campañas electorales.

Su estrategia se basó en poner el acento en dos elementos fundamentales que hasta entonces se había puesto en un plano inferior de importancia: en primer lugar, el enfoque en la movilización de la sociedad civil a partir de la labor de miles de voluntarios quienes recorrieron, puerta a puerta, cientos de miles de hogares para difundir su propuesta de cambio. El propio Obama lo recordó en el momento de la victoria: "No comenzamos con mucho dinero ni con muchos apoyos. Nuestra campaña no fue ideada en los pasillos de Washington. Se inició en los jardines traseros de Des Moines y en los salones de Concord y en los pórticos de Charleston. Fue construida por los trabajadores y las trabajadoras que recurrieron a los pocos ahorros que tenían para donar a la causa cinco, diez y veinte dólares. Adquirió fuerza de los jóvenes que rechazaron el mito de la apatía de su generación, que dejaron atrás sus casas y sus familiares para hacer trabajos que les procuraron poco dinero y menos sueño (...) Esta es vuestra victoria", dijo en su discurso en el Grant Park de Chicago.

En segundo lugar, una reformulación radical de las estrategias de recaudación de fondos para la campaña. Cuando se aseguró la candidatura luego de una de las primarias más duras que se recuerden, Obama rechazó el financiamiento público que el Estado, de acuerdo a lo que dice la ley, le otorga a ambos partidos. Al hacer esto, afirmaba también rechazar el dinero de los lobbys a quienes Obama les apuntó una gran cuota de responsabilidad por el deterioro de la política como profesión. Para reemplazar este financiamiento, montó una campaña de recaudación vía internet que cambió radicalmente el mapa de financiamiento de la campaña. Sus estrategas de recaudación de fondos aprovecharon no sólo la web sino también las redes sociales como Facebook o My Space para que las personas comunes aportasen pequeñas cifras que iban desde un dólar a cien dólares y que podían volver a repetirse mes tras mes. Como la ley de financiamiento de campaña pone un límite de 2000 dólares para las contribuciones personales, las personas podían aportar una y otra vez haciendo que el flujo de caja fuese constante.

Esta estrategia hizo que la campaña de Obama recaudase cifras record dejando muy atrás a recaudación de la campaña republi-

> Obama tenía una imagen fresca, nueva y atractiva para la población joven, ansiosa por encontrar alguna figura política en la cual canalizar sus expectativas

2- Para ahondar en el camino de Obama hacia el escenario nacional ver: Eli Saslow, From Outsider To Politician, en The Washington Post, 9 de Octubre de 2008. Disponible en: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/08/AR2008100803890.html?hpid%3Dtopnews&sub=AR

cana, hecho que le permitió al demócrata invertir grandes sumas de dinero en los estados clave durante los días previos a la elección. Indudablemente esto hubiese sido poco posible si no hubiese existido una sólida estrategia de difusión del discurso. No podía concebirse una sin la otra. La apuesta era arriesgada, pero si producía los frutos esperados las recompensas serían inmensas. Y eso fue lo que sucedió.

Hasta tal punto fue fructífera la estrategia de campaña que produjo una fractura sin precedentes en el seno de la sociedad norteamericana. Los Estados Unidos son una nación profundamente dividida –en términos gruesos– entre un ala conservadora y un ala liberal[3]. Los primeros con una fuerte raigambre en los estados rurales y el sur del país, los segundos firmemente asentados en el noreste y el oeste. Si se compara la distribución del voto en el mapa de los Estados Unidos con anteriores elecciones se podrá ver que a grandes rasgos esa distribución fue similar. Sin embargo, algunos estados tradicionalmente republicanos y que en el 2004 habían votado por Bush, ahora cambiaron de bando y votaron por los demócratas.

Al mismo tiempo, se produjo un profundo cisma generacional en donde los hijos de familias republicanas votaron por los demócratas. En ningún lugar esto fue más evidente que en Florida, donde la segunda generación de cubanos –tradicionalmente republicanos– confrontaron el componente del voto de sus padres y dijeron "basta de agitar la bandera en contra de Fidel Castro, ocupémonos de nuestros problemas como ciudadanos estadounidenses tales como la salud, la educación y la igualdad de oportunidades" El lobby anticastrista sufrió un golpe durísimo proveniente del lugar que menos pensaban. Este cisma generacional fue clave para obtener el triunfo en Florida, que en los días previos a las elecciones era un enorme signo de interrogación.

El tercer gran elemento que explica el triunfo de Obama es el rol de las minorías. La cuestión racial y el problema de la inmigración fue una demanda constante de las comunidades afroamericana y latina –las dos minorías más importantes– en el marco de la propuesta de cambio del candidato demócrata. Llamativamente fueron dos de los temas menos abordados en la campaña. En su lugar, Obama decidió enfocar sus esfuerzos en los temas candentes de la coyuntura política: la crisis financiera, la salud, la educación y la guerra. Sin embargo, esto no significó un abandono de los intereses de las minorías. Sus problemas y demandas no le son ajenos al ahora electo presidente[4].

Algunos estados tradicionalmente republicanos y que en el 2004 habían votado por Bush, ahora cambiaron de bando y votaron por los demócratas

Es por eso que a la espera de una política más activa hacia sus intereses ambas minorías se volcaron masivamente a las urnas en apoyo de los demócratas. Los números son claros para entender este fenómeno. Cerca de 10 millones de latinos emitieron su voto, del cual el 67% lo hizo por el demócrata. Esto representa un incremento del 62% de la participación respecto de las elecciones del 2004[5].

Mientras tanto, un 80% del electorado afroamericano concurrió a las urnas, del cual un 95% votó por Obama. El grado de movilización de la comunidad afroamericana rozó niveles históricos. Desde grupos religiosos que organizaban a sus feligreses para concurrir todos juntos a los centros de votación o montando ellos mismas sus propios centros en las parroquias e iglesias hasta organizaciones de base que proporcionaban información y registraban a personas para que puedan emitir el sufragio, fueron una imagen habitual en todo el proceso electoral.

Ahora, ¿qué es lo que explica estos da-

3- El ala conservadora va desde un sector de centroderecha que pretende mayores márgenes de autonomía del gobierno federal hasta los sectores de extrema derecha con fuertes lazos religiosos que buscan impedir lo que ven como el deterioro moral de su país. Por su parte el ala liberal se plantea como el sector progresista en término más familiares para los latinoamericanos. Van desde una suerte de centroizquierda al estilo europeo hasta una derecha moderada.

4- En los inicios de su carrera profesional, Obama trabajó como abogado defensor de los derechos civiles para las comunidades negras de la ciudad de Chicago. Desde allí comenzó a cimentar su carrera política.

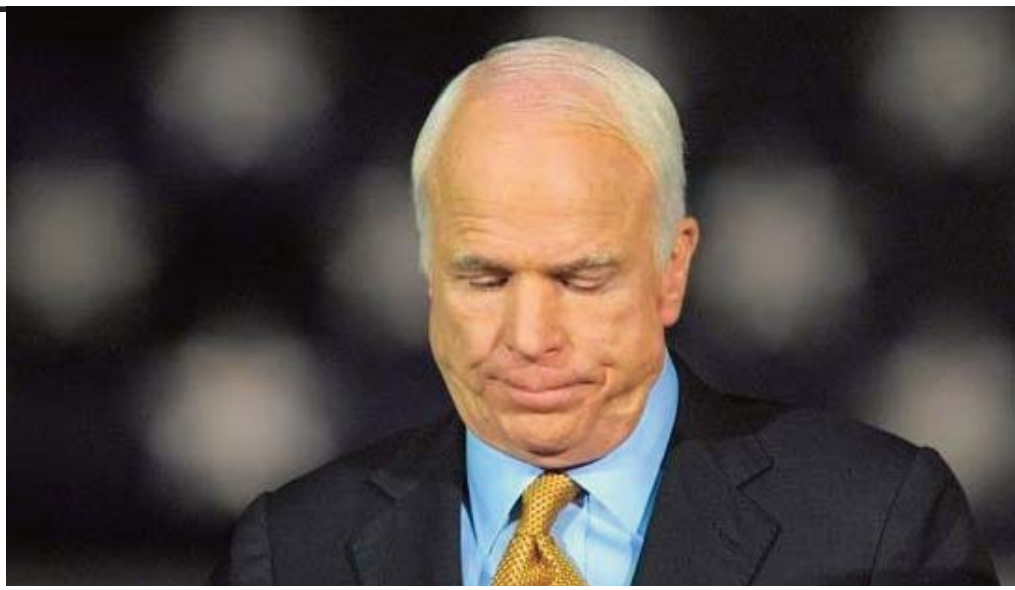
5- Mark Hugo López, The Hispanic Vote in the 2008 Election, Pew Hispanic Center Report, 7 de noviembre de 2008.
Disponible en: http://pewhispanic.org/files/reports/98.pdf

tos? ¿Cómo se puede entender este cambio en las pautas electorales? Por una parte, la explicación proviene del deterioro profundo del gobierno republicano liderado por George W. Bush. Desde que se toman estadísticas de los niveles de popularidad de los presidentes, el actual mandatario es el que ha registrado los niveles más bajos. La falta de resultados en los frentes de conflicto de Irak y Afganistán, sumados a la carencia de resultados en la gestión de problemas domésticos y el desastre financiero fueron las razones fundamentales que contribuyeron a la debacle republicana en el poder.

Pero esto por sí solo no explica la contundencia de la victoria demócrata[6]. Barack Obama será el primer presidente de origen afroamericano en la historia de su nación, un elemento por sí mismo de importancia histórica, pero al cual se le incorpora un dato más: el voto a Obama ha trascendido las fronteras raciales capturando una importante fracción del electorado anglosajón. Esto ha sido posible por dos factores: por un lado, porque Obama ha logrado convencer a una gran porción de aquellos preocupados por la debacle financiera y el futuro de la economía que él es el indicado para guiar al país en estos tiempos turbulentos; por el otro, porque su propio discurso post racial ha aglutinado voluntades y tranquilizado a muchos que temían una presidencia revanchista.

"Esta es la respuesta de jóvenes y viejos, ricos y pobres, Demócratas y Republicanos, negros, blancos, latinos, asiáticos, indígenas, homosexuales, heterosexuales, discapacitados y no discapacitados. Estadounidenses que enviaron un mensaje al mundo de que nunca hemos sido una colección de estados rojos y estados azules; hemos sido, somos y seremos los Estados Unidos de Norteamérica", dijo Obama, reiterando un concepto que se convirtió en una suerte de slogan de campaña.

En resumen, Obama ha sabido articular un discurso de cambio y unidad al tiempo que aprovechó los fracasos republicanos, particularmente durante los últimos cuatro años. Dos elementos clave que explican un triunfo histórico, construido en forma casi



meteórica. Sin embargo, en la lógica de la victoria también existe una derrota. La sufrida por John McCain comparte algunos elementos por oposición con el triunfo de Obama, aunque hay razones que son exclusivas del campo republicano y que explican en cierto modo dicho fracaso.

LOS MOTIVOS DE MCCAIN

El senador John McCain fue probablemente el mejor hombre en el peor momento de su partido en los últimos 40 años. En otra coyuntura histórica no habría tenido mayores dificultades en obtener la presidencia. Pero una sumatoria de hechos –propios y ajenos– lo dejaron en la peor posición para que sus aspiraciones tuviesen un asidero real.

Quizás su primer fracaso haya sido el no poder despegarse de la estela de George W. Bush. Y no es que no lo haya intentado. Bush fue el presidente en funciones que menor participación ha tenido en una campaña. Por más que haya tenido un mandato difícil, un presidente en los Estados Unidos siempre es una fuerza positiva. Su participación en un proceso electoral usualmente arrastra votos, aún cuando no sea el candidato de su partido. Esta vez ello no fue así.

Las apariciones del presidente en funciones fueron escasas. Ni siquiera estuvo presente en la Convención Nacional Republicana en donde solamente pronunció un tibio discurso vía satélite desde la Casa Blanca. La ausencia se argumentó en que el presidente debía atender la emergencia de un huracán que volvía a amenazar a New Orleans. Pero no son pocos los que vieron en esto una excusa plausible para una ausencia que ya había sido acordada de antemano con el objetivo de no perjudicar la nominación oficial de McCain como candidato.

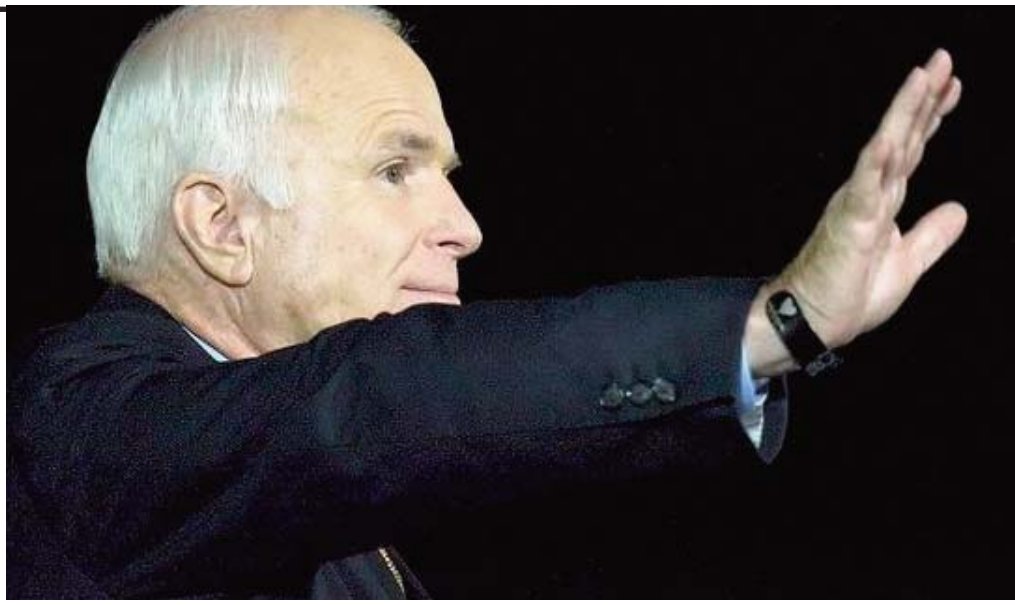
John McCain fue probablemente el mejor hombre en el peor momento de su partido en los últimos 40 años. En otra coyuntura histórica no habría tenido mayores dificultades en obtener la presidencia

Sin embargo, ninguno de estos esfuerzos dio resultado. La defensa de la política de seguridad y de conducción de las operaciones militares del gobierno de Bush no contribuyó en la estrategia de crear una imagen renovada del Partido Republicano. En este sentido, Obama tenía las cosas mucho más sencillas. McCain, por el contrario, debía mostrar al mismo tiempo una postura distinta a la de su ri-

6- La idea de contundencia tiene que ver con que Obama es el primer demócrata desde las elecciones de Jimmy Carter en 1976 que consigue más del 50% de los votos en una elección presidencial y ha sido la victoria más holgada a favor de un demócrata desde Lyndon Johnson en 1964.

val demócrata y distanciada del gobierno en ejercicio. Una tarea virtualmente imposible.

Pero este no fue su principal problema. Lo que terminó de minar sus chances fue que se quedó a mitad de camino entre dos grandes e irreconciliables extremos: para quienes se identificaban en el centro del espectro político veían a McCain no sólo como la continuación de los ocho años de Bush, sino como el representante de la ortodoxia de Wall Street que condujo al desastre financiero y a la bancarrota a millones de personas; para quienes se ubicaban en la derecha más extrema McCain formaba parte del deterioro moral de los Estados Unidos. En otras palabras, era un duro para la centroizquierda y un blando para la extrema derecha. La peor posición para la actualidad política y social del país.



En lo que se refiere a la posición de la extrema derecha respecto de McCain es bueno hacer un paréntesis y ahondar un poco en la composición de este sector para entender cómo McCain intentó todo lo que estuvo a su alcance para lograr su apoyo, que así y todo no logró. Contrario a lo que a primera vista se puede pensar, la extrema derecha norteamericana no es homogénea. Existen diferentes grupos que defienden distintos intereses muchos de los cuales, en ocasiones, colisionan entre sí fragmentando esta suerte de coalición.

En principio existen dos grandes grupos conservadores: por un lado, están los rebeldes contra el gobierno. Estos quieren limitar el poder de Washington sobre sus vidas, sus armas y sus bolsillos; por el otro, los conservadores sociales que pretenden poner patas arriba lo que perciben como el declive cultural y la desintegración social de la nación.

En el primer grupo se incluye a los "cruzados antiimpuestos", a los activistas de las armas como la National Rifle Asociation (NRA) y grupos afines y a los activistas del derecho a la propiedad (estos son rancheros y granjeros, compañías de deforestación y mineros). Estos últimos están en contra de que el gobierno posea tantas extensiones de terreno en el Oeste. Quieren mayor acceso y mayores compensaciones para propietarios de tierras a quienes se les impide realizar explotaciones de recursos naturales por razones ambientales.

Todos estos grupos tienen un elemento en común: el gobierno siempre es parte del problema, nunca de la solución. Ven en la intervención y en las regulaciones del Estado un avasallamiento de las libertades individuales que conspiran contra el espíritu de la Bill of Rights y del Acta de la Independencia. En sus casos extremos forman organizaciones que fomentan el no pago de los impuestos o la formación de milicias armadas que rechazan la autoridad del gobierno federal.

> Lo que terminó de minar las chances de McCain fue que se quedó a mitad de camino entre dos grandes e irreconciliables extremos: era un duro para la centroizquierda y un blando para la extrema derecha

El segundo grupo comprende a dos grandes sectores: los pro vida que rechazan el aborto en cualquiera de sus justificaciones; y los pro familia que rechazan la unión civil de los gays y las lesbianas. Ambos grupos tienen un fuerte componente religioso en sus postulados y llevados a su expresión extrema son los más fundamentalistas del conjunto de la sociedad norteamericana. Quizás su versión más patética se haya visto en los momentos posteriores a los atentados en New York cuando Pat Robertson, el líder de The Christian Coalition y Jerry Falwell, de la Moral Majority, afirmaron que "Dios permitió los ataques del 11 de Septiembre porque Estados Unidos se convirtió en una nación de abortos, homosexuales y valores laicos".

Grover Norquist, el fundador del lobby antiimpuestos American for Tax Reform, gusta de llamar a los conservadores "La coalición de los déjennos en paz". A unos les desagrada la regulación y los impuestos del gobierno, a los cristianos la regulación en la escuela. Por lo tanto, ¿no es natural que vayan unidos?

Por su parte, Hillary Clinton afirmó de los conservadores que "la fuerza que los une es el odio al progreso". "Creo que hay una red entrelazada de individuos y grupos que quieren dar marcha atrás al reloj en muchos de los avances que ha dado nuestro país, desde los derechos civiles a los derechos de las mujeres; de la regulación del consumo al medio ambiente".

Lo cierto es que la nación conservadora depende de reunir a gente afín en torno a cuestiones con connotaciones culturales. A veces estas cuestiones parecen vagas, otras veces necias. Pero todas convergen en una cuestión principal: ¿Eres de los nuestros o de ellos?[7] Y esta es la cuestión fundamental.

7- Para un abordaje en profundidad del conservadurismo en los Estados Unidos ver John Micklethwait y Adrian Wooldridge, ***Una Nación Conservadora: El Poder de la Derecha en Estados Unidos***, Editorial Debate, Barcelona 2006.

Para la nación conservadora, John McCain no era uno de ellos.

Hombre de convicciones firmes, John McCain acordaba con los conservadores su oposición a las uniones de personas del mismo sexo, pero se separaba de ellos al defender los abortos terapéuticos, especialmente si con el embarazo corría riesgo la vida de la madre y defendía las investigaciones de células madre que contribuyan al hallazgo de curas de enfermedades que hoy son intratables.

Esta posición le granjeó la furia de la derecha social más extrema. Ni siquiera la maniobra de la elección de la gobernadora de Alaska, Sarah Palin, como compañera de fórmula, una conservadora de pura cepa que era agradable a los ojos de los grupos religiosos más representativos por su posturas pro vida, sirvió para atraerlos masivamente y darle a su campaña un impulso contundente. Es más, Sarah Palin demostró grandes limitaciones a la hora de sumarle apoyos a su compañero y lo que en un primer momento pareció ser una maniobra brillante terminó convirtiéndose en un boomerang alejando a mucha gente de las filas republicanas.

Tampoco logró seducir a los rebeldes anti gobierno con sus propuestas de brindar mayor libertad en la elección de las personas de temas centrales en su vida como son la cobertura de salud y la educación. McCain propuso otorgar un recorte impositivo de 5000 dólares anuales para que las familias destinen ese dinero a la elección de la cobertura de salud que más los conformase. Al mismo tiempo criticaba a su adversario porque su propuesta en materia de salud pasaba por subsidiar desde el Estado su cobertura con lo que dejaba en manos del gobierno la elección del proveedor del servicio. Obama argumentó hábilmente que el plan de McCain no daba ninguna garantía que la gente utilizara el recorte de impuestos para procurarse cobertura de salud, con lo cual su objetivo terminaba siendo pervertido.

Finalmente, McCain tampoco pudo convencer al electorado que era capaz de capear la tormenta desatada por la crisis financiera. Una vez más, las propuestas de ambos candidatos diferían claramente. Mientras Obama afirmaba que la forma de paliar los efectos iniciales de la crisis era inyectando dinero en las economías de las familias afectadas por la crisis de las hipotecas y evitar así que caigan en la bancarrota, al tiempo que promover un aumento en los impuestos a los sectores sociales más ricos, McCain apostó al rescate de las grandes corporaciones, tanto financieras como productivas y, desde allí, esperar que el efecto derrame arrastre positivamente al conjunto de la economía. Aferrado a su plan, McCain afirmaba que la receta de Obama buscaba castigar a los exitosos y premiar a los irresponsables y que si se lo apoyaba, la situación del conjunto de la economía empeoraría antes que mejorar.

DEL 20 DE ENERO EN MÁS

Los resultados finales de las elecciones le demostraron con crudeza a McCain que la sociedad estaba cansada de la ortodoxia económica y el imperio del conservadurismo que había reinado de manera incontrastable durante los últimos treinta años[8]. Sin embargo, es temerario afirmar alegremente que estamos ante el fin de su influencia en la vida política de la nación. Ello dependerá de cómo Obama logre articular su gobierno con la sociedad y su relación con los republicanos.

Por lo pronto, el presidente electo ha comenzado a delinear su gabinete con el cual intentará tender puentes con el Partido Republicano y sanar cualquier clase de herida remanente en el seno de su propio partido. Para ello comenzó nominando a su ex rival de interna, Hillary Clinton, como Secretaria de Estado y anunció que Robert Gates, Secretario de Defensa de George W. Bush, seguirá en su cargo pero con la "nueva misión de poner fin a la guerra en Irak".

En una conferencia de prensa realizada en Chicago a un mes y 20 días de su asunción como Jefe de Estado, Obama anunció el equipo de funcionarios que lo asesorará en

Los resultados finales de las elecciones le demostraron con crudeza a McCain que la sociedad estaba cansada de la ortodoxia económica y el imperio del conservadurismo que había reinado de manera incontrastable durante los últimos treinta años

8- Hay quienes podrían argumentar que hablar de treinta años de hegemonía conservadora ignora los ocho años de Bill Clinton al frente del gobierno. Lo cierto es que Clinton representa el matrimonio del Partido Demócrata con el capital financiero, llevando a su partido más hacia la derecha que ningún presidente en todo el siglo XX.

seguridad nacional y política exterior en una era marcada por las guerras en Irak y Afganistán y por la lucha global contra el islamismo radical. El mandatario electo presentó como su futuro Secretario de Justicia a quien será el primer fiscal general negro en la historia de su país, Eric Holder y dijo que el general retirado James L. Jones será su asesor de seguridad nacional.

El presidente electo anunció también que la gobernadora del suroccidental estado de Arizona, fronterizo con México, será su secretaria de Seguridad Interior, encargada de supervisar a las fuerzas policiales y controlar la inmigración, entre otras tareas. "Llegó el momento de que un nuevo comienzo, un nuevo amanecer de liderazgo estadounidense supere los desafíos del siglo XXI", dijo Obama con sus seleccionados funcionarios parados a su lado sobre un estrado decorado con banderas de Estados Unidos. "Reforzaremos nuestra capacidad de derrotar a nuestros enemigos y apoyar a nuestros amigos. Renovaremos viejas alianzas y forjaremos otras nuevas y perdurables", agregó.

Obama dijo que formó este equipo dado su carácter de "fuerte creyente en las personalidades fuertes y las opiniones fuertes" y añadió que lo que menos deseaba era un gabinete donde todos estén de acuerdo, donde nadie discuta ni disienta. "Por eso voy a dar la bienvenida a un debate vigoroso dentro de la Casa Blanca", dijo. En cumplimiento de una promesa de campaña, Obama sostuvo que dará a Robert Gates y al ejército una "nueva misión" apenas asuma el 20 de enero: "Poner fin a la guerra en Irak a través de una transición exitosa al control iraquí". Las reacciones iniciales son auspiciosas para el nuevo presidente. El futuro dirá si su triunfo histórico cumple con las expectativas que se han formado en torno a él.

LA "FUTURA" CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA

"La actual fortaleza de la democracia boliviana –en comparación con la crisis política de los años anteriores- es una demostración de la importancia de las reformas institucionales aunque las razones y las consecuencias de los cambios institucionales no se explican sin la influencia de las acciones de los actores estratégicos. El proceso del referéndum sobre las autonomías departamentales –que, como vimos, no ha concluido con los resultados en las urnas- es un claro ejemplo de esta suposición".

[Mayorga, 2007: 10]

POR NATALIA CEPPI*

Los momentos de violencia, tensión y enfrentamientos han llevado a que, en los últimos tiempos, Bolivia ocupe espacios de importancia, tanto en los medios de comunicación masiva como en los ámbitos de discusión y reflexión académica. Es que en realidad, desde la llamada Guerra del Agua en el año 2000 en Cochabamba, pasando por la Guerra del Gas en el 2003 hasta la actualidad, el país andino ha atravesado por períodos de turbulencia, demostrando hasta qué punto la dicotomía inclusión-exclusión, tan característica de la sociedad boliviana, ha estructurado la realidad política y social de aquel país.

Asimismo, los reclamos por las marcadas divergencias socio-económicas y los pedidos de reconocimiento de una mayoría poblacional indígena y campesina, se aunaron para generar un punto de inflexión, marcado por la victoria presidencial de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2005. Evo Morales, máximo exponente del Movimiento al Socialismo (MAS), líder indígena y sindical, buscaría reestructurar no sólo los espacios de participación de esas comunidades tradicionalmente relegadas, sino que además redefiniría el papel del Estado, política y económicamente.

El 1º de mayo de 2006, el actual mandatario boliviano estableció por decreto la "nacionalización" de los hidrocarburos. Este proceso significó, en el relacionamiento externo de Bolivia, la renegociación de los contratos de gas natural que habían sido acordados en las administraciones anteriores. En este último caso, a modo de ejemplo, pueden citarse los compromisos contractuales con Brasil y Argentina. En el ámbito interno, la medida de Evo Morales implicó un reposicionamiento del papel del Estado en la economía del país, mientras que para las comunidades indígenas y campesinas, tuvo la significación del retorno de aquello que había sido enajenado durante décadas. Paralelamente, los hidrocarburos fueron el elemento de "apoyatura" de varios movimientos de resistencia hacia aquellas medidas presidenciales que han contribuido a relegar a esa mayoría poblacional de las cuestiones vinculadas con la política y el Estado.

La reformulación de los espacios de participación, fue uno de los temas de la campaña presidencial de Evo Morales. Su promesa de una "nueva" Constitución Política, que fuese más representativa de la rea-

* LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO. DOCTORANDA EN RELACIONES INTERNACIONALES. FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES (UNR).

lidad del país andino, abrió una etapa de tensiones y conflictos que fueron enardeciendo la inestabilidad socio-política de Bolivia. Las acusaciones mutuas entre oficialismo y oposición de "acciones ilegales", las divergencias en cuanto a las autonomías departamentales, la reorganización territorial y el control de los recursos naturales, se presentaron como algunos de los temas más controvertidos entre esas "dos grandes sociedades"[1] que intentan convivir en el país andino.

De este modo, el presente artículo analizará las cuestiones más conflictivas del proyecto constitucional de Evo Morales, las cuales ponen de manifiesto no sólo las pujas existentes por intereses materiales divergentes, sino que además dejan entrever la dificultad de incluir miradas sociales sumamente contrapuestas.[2]

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA AÚN VIGENTE Y SUS RESPECTIVAS REFORMAS

A pesar de los intentos de Evo Morales de promulgar la "futura" Carta Magna que nació tras la votación de la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007, los enfrentamientos entre los prefectos opositores y el oficialismo, generaron que el referéndum por la aprobación o rechazo de la misma, fuera pospuesto en varias oportunidades.

En consecuencia, la Constitución que permanece vigente en la Nación boliviana data de 1967 y sus últimas reformas más importantes fueron en 1994 y 2004.[3]

En términos de estructura, la Constitución boliviana posee sus Disposiciones Generales y cuatro apartados que contemplan sus 234 artículos. Como en la mayoría de las constituciones, las Disposiciones Generales establecen qué forma de gobierno y Estado adoptan un país, mientras que en el resto de los apartados, están contempladas aquellas cuestiones que la sociedad y el Estado han acordado para establecer una convivencia con tintes pacíficos.[4]

En cuanto a la Primera Parte, hace referencia a la persona como miembro del Estado, fijando qué derechos, obligaciones y garantías poseen los bolivianos.

En la Segunda Parte, se encuentra la estructura del Estado, donde son definidos la composición, las funciones y los límites de los tres poderes, es decir, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La Tercera Parte, contiene como protagonistas a los llamados "Regímenes Especiales", dentro de los cuales, diferentes campos como el cultural, campesino, financiero, social, económico y agrario, entre otros, son regidos a través de determinados principios que encauzarán las "políticas públicas" a seguir por parte del Estado en cada uno de ellos.[5]

Finalmente, la última parte se refiere a la primacía del texto constitucional con respecto a las demás leyes y las posibilidades de reforma del mismo, ya sea total o parcialmente.

En cuanto a los poderes del Estado, la reforma de 1994 produjo modificaciones en la duración de los períodos de los funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo, mientras que en el ámbito Judicial, se incorporaron dos figuras: el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura.[6]

El Tribunal Constitucional, integrado por magistrados que son designados por el Congreso Nacional, posee como una de sus funciones principales resolver en única instancia, la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, sin posibilidad de apelar o de establecer algún recurso ulterior. En cuanto al Consejo de la Judicatura, al ser un órgano de carácter administrativo del Poder Judicial, es el encargado de proponer la nómina de candidatos de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito, Jueces y Notarios, entre otros (art. 123). Precisamente por su naturaleza administrativa, el Consejo de la Judicatura debe elaborar el presupuesto anual con el cual cuenta el Poder Judicial.[7]

Por otra parte, vale la pena mencionar, que en realidad la reforma de 1994, trajo cambios sustanciales a nivel jurídico en la definición de Bolivia en tanto Estado. Por primera vez y después de muchas décadas se reconoce a la diversidad como una de las características definitorias de la sociedad boliviana. Los calificativos de una Bolivia "multiétnica y pluricultural" fueron incorporados a la definición de la República. El art. 1 quedó redactado de esta manera: "Bolivia libre, independiente, soberana, multiétnica y pluri-

1- Esta distinción de las "dos sociedades" en Bolivia, hace referencia a las marcadas diferencias socio-económicas y culturales entre la región Andina (departamentos de Oruro, La Paz y Potosí, entre otros) y la denominada "media luna" rica (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni). La primera, se caracteriza por sus altos niveles de pobreza y su marcada composición indígena. Además, en dicha región, Evo Morales, encuentra amplios márgenes de aceptación. En cambio, los prefectos de la "media luna" rica, no sólo se han manifestado como los opositores claves de las medidas del oficialismo, sino que concentran las principales actividades económicas del país. Consecuentemente, estos departamentos tienen altos niveles de ingresos y en términos étnicos, la población blanca-mestiza es mayor que en la región Andina.

2- Al momento de escribirse el presente artículo, el proyecto constitucional de Evo Morales no ha sido sometido a referéndum popular.

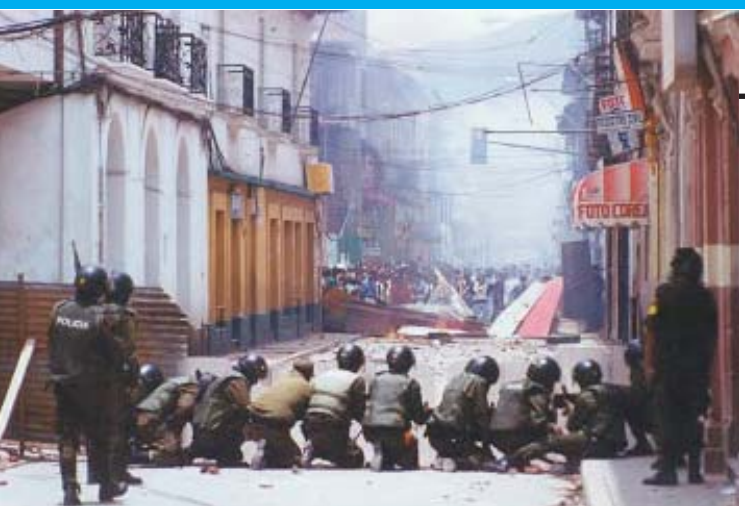
3- Cabe aclarar, que cuando se hace referencia a la importancia de estas dos reformas, implica que las mismas generaron cambios sustanciales a nivel jurídico en el texto constitucional de 1967. Además de las modificaciones mencionadas en el presente trabajo, la reforma de 1994, extendió a cinco años los períodos constitucionales de mandatarios del Poder Ejecutivo y Legislativo. Las modificaciones de 2005 fueron principalmente rechazos a ciertos cambios que se habían presentado en algunos artículos en 2002. Para mayor información, consultar la Ley 3089 de 2005. Disponible en Internet en http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/-3089-del-06-julio-2005.htm. Consultado en octubre de 2008.

4- Para entender la Constitución Política del Estado, Corte Nacional Electoral, Documento de Información Pública N. 2, págs. 4-5. Disponible en Internet en: http://www.cne.org.bo/centro_doc/separatas/separata_constituyente2.pdf Consultado en octubre de 2008.

5- Ibídem, pág. 4.

6- Con anterioridad a la reforma de 1994, el período de mandato para los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, estaba fijado en 4 años. Véase Arts. 60 y 87 en http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html. En cuanto a las modificaciones del Poder Judicial, las mismas se contemplan en los Arts. 119 a 123. Disponible en http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/1967bolivia1994.html. Consultado en octubre de 2008.

7- Véase art. 123 de la Constitución de Bolivia con las reformas de 1994.



cultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática, representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos".[8] Paradójicamente, dicho reconocimiento fue establecido durante la reforma constitucional realizada en el primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), cuya administración implementó una serie de reformas en la economía del país, que repercutieron negativamente en esa mayoría poblacional indígena y campesina. Por lo tanto, la afirmación de un país multiétnico y pluricultural y su extensión en el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas-principalmente en lo que respecta a los derechos sobre sus tierras-quedó sólo en palabras ante la falta de voluntad de operacionalizar en la práctica las medidas incorporadas. En realidad, la década de los ´90 representó para Bolivia uno de los períodos de grandes cambios a nivel económico, cuyas consecuencias sociales fueron lentamente preparando el camino para la consolidación del MAS y su posterior ascenso a la presidencia del país.

Las empresas tradicionales de Bolivia-telecomunicaciones, ferrocarriles, electricidad e hidrocarburos, entre otras, se encontraron inmersas en los procesos de ajustes y reformas neoliberales propios de la época. En el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), su paulatina privatización originó muchos reclamos por parte de indígenas y campesinos, no sólo por el traspaso de la propiedad de los hidrocarburos del Estado a empresas multinacionales, sino principalmente por la falta de mejoras en el nivel de vida de la población, así como también en la negativa por parte del Poder Ejecutivo de distribuir más equitativamente las regalías provenientes de las exportaciones hidrocarburíferas.[9]

Consecuentemente, los reclamos de la mayoría de la población ante la falta de satisfacción de sus demandas, la Guerra del Agua en Cochabamba en 2000, el fortalecimiento del MAS en las elecciones presidenciales de 2000, la Guerra del Gas en 2003 y la dimisión de Gonzalo Sánchez de Lozada en su segundo mandato presidencial, se presentaron como factores clave para que Evo Morales obtuviera la victoria electoral para su ascenso al Poder Ejecutivo en diciembre de 2005. Evo Morales, pondría rápidamente en marcha sus promesas de campaña, es decir, la "nacionalización" de los hidrocarburos y el llamado para una nueva Constitución Política que sea más representativa de la realidad de su país.

Haciendo uso de los principios constitucionales, Evo Morales decidió convocar a través de la Ley 3364 de 6 de marzo de 2006, la conformación de la Asamblea Constituyente para la redacción de un nueva Carta Magna. Cabe recordar que, tras la reforma de 2004, en la Constitución Política del Estado se incorporaron tres figuras interesantes que ampliaron las modalidades de participación ciudadana, a saber: la Iniciativa Legislativa Ciudadana, el Referéndum y la Asamblea Constituyente.[10]

La Asamblea Constituyente, según el art. 3 de la Ley 3364, implica la reunión de personas que son elegidas a través del sufragio universal, con la única finalidad de reformar de manera total el texto constitucional. Una vez cumplida dicha tarea, la Asamblea se disuelve.[11]

En julio de 2006 fueron elegidos 255 constituyentes, de los cuales 137 pertenecían a la fórmula del MAS. La Asamblea comenzó sus actividades, tras su instalación en Sucre en agosto del mismo año. Si bien la "futura" Constitución Política debería haber nacido en el plazo máximo de un año, las disputas entre el oficialismo y los prefectos autonomistas retrasaron la tan controvertida Constitución.

De este modo, el texto constitucional surgió en un ambiente cargado de entredichos y con presunciones de ilegalidad ya que éste fue aprobado en ausencia de la oposición, precisamente por los intentos de esta última de "bloquear" el proceso con sus demandas de autonomía departamentales. A pesar de los altos niveles de inestabilidad, la Constitución fue finalmente aprobada en diciembre de 2007 tras haber sido revisada en detalle.[12] Como contrapartida y manifestando abiertamente la oposición al proyecto de Evo Morales, el departamento de Santa Cruz llamó a la elaboración de su estatuto autonómico y a su posterior referéndum, acciones que en junio de 2008, son repetidas por los departamentos de Tarija, Pando y Beni.[13]

8- Véase art. 1.

9- VILLEGAS QUIROGA, Carlos, Rebelión popular y derechos de propiedad de los hidrocarburos, en OSAL, Año 4, Número 12, septiembre-diciembre de 2003, pág. 28.

10- Véase art. 4 de la Constitución de Bolivia con las reformas de 2004. Disponible en Internet en http://www.presidencia.gov.bo/leyes_decretos/constitucion_estadoP.pdf. Consultado en septiembre de 2008.

11- Véase art. 3 de la Ley 3364. Disponible en Internet en http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/-3364-del-06-marzo-2006.htm. Consultado en octubre de 2008.

12- Se entrega la nueva Constitución al Congreso Nacional. Disponible en Internet en http://www.diariocritico.com/bolivia/2007/Diciembre/noticias/50873/entrega-constituyente.html. Consultado en septiembre de 2008.

13- Las respectivas Cortes Electorales Departamentales y diversos medios periodísticos dieron a conocer los siguientes resultados a favor de la autonomía: Santa Cruz (84.4%); Pando (81%); Beni (80.5%) y Tarija (78.8%). Los estatutos autonómicos comparten, en líneas generales, cuestiones como: el reconocimiento de la autonomía como un hecho histórico y competencias legislativas y ejecutivas departamentales propias en lo que respecta a: administración de bienes y rentas; tierra; agricultura; aprovechamiento de recursos hídricos; recursos naturales renovables que sean de competencia exclusiva del departamento; creación de órganos e instituciones con características autónomas, etc.

UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA INCLUSIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA

Aunque el pueblo boliviano será el encargado de decidir la aprobación o rechazo de la "futura" Constitución del país, no pueden dejarse de mencionar tanto los puntos más controvertidos entre el MAS y la oposición, como las características que hacen que la misma se presente como un punto de inflexión en los vínculos entre representante-representado.

No cabe duda que el "nuevo" texto constitucional muestra una marcada valoración por los derechos de las comunidades indígenas y campesinas, entendidas como pueblos originarios del Estado boliviano. En su Preámbulo, se reafirma la heterogeneidad de la Nación del país andino y la intención de poner en marcha la construcción de un "nuevo Estado". De esta manera, en su art. 1, Bolivia es definida como un "Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país."[14]

En este proyecto de un Estado estructurado a través del pluralismo y la diversidad, una de las innovaciones interesantes se encuentra en el ámbito de las personas, fundamentalmente en lo que corresponde a sus derechos. Así, las demandas de los pueblos indígenas y campesinos fueron canalizadas en un reconocimiento expreso de los denominados "Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos". Este apartado constituye un gran avance para aquellos sectores mayoritarios que han luchado durante décadas para lograr mayores niveles de inclusión en las estructuras del Estado. Entre los derechos a destacar, se encuentran: la libre determinación y la territorialidad; la titulación colectiva de la tierra; la inclusión de sus instituciones en la estructura del Estado; el respeto de la identidad cultural, creencias y cosmovisión; la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales y el acceso a un sistema educativo plurilingüístico, intercultural e intracultural, entre otros.[15] Dichos derechos, poseen su correlato no sólo en la participación del Poder Ejecutivo, sino también en los ámbitos legislativo y judicial. En cuanto al primero, el texto constitucional establece que en el mismo, se debe asegurar la participación de los representantes de las "naciones originarias". Por su parte, en relación al Poder Judicial, también contemplado dentro de los parámetros del llamado pluralismo jurídico, la Constitución establece que el mismo estará compuesto por el Tribunal Supremo de Justicia, los representantes de los tribunales departamentales, los de sentencia, los jueces agroambientales y aquellos pertenecientes a la jurisdicción indígena campesina.[16] Cabe observar que, como la justicia de las comunidades indígenas campesinas originarias, posee la misma jerarquía que la norma escrita propiamente dicha,[17] pueden plantearse ciertos interrogantes sobre la efectividad de la justicia, no sólo por la necesidad de una adecuada articulación entre costumbre y derecho positivo, sino también por la multiplicidad de actores en juego.

No obstante, las mayores controversias en torno al texto de esta Constitución Política, se centran en los pedidos de autonomías departamentales de las denominadas divisiones administrativas de la "media luna" rica y que en pocas palabras, son las que controlan el devenir económico del país. Esto se debe a que cuando un departamento cuenta con el status de autonómico, posee la capacidad de regular y administrar los asuntos

Las mayores controversias en torno al texto de esta Constitución Política, se centran en los pedidos de autonomías departamentales de las denominadas divisiones administrativas de la "media luna" rica

14- Véase art. 1 de la "futura" Constitución Política de Bolivia, aprobada en diciembre de 2007. Disponible en Internet en http://www.constituyente.bo/documentos/contenidos/nuevacpe1.pdf. Consultado en septiembre de 2008.

15- Véase art. 30 de la "futura" Constitución Política.

16- Véase art. 180.

17- SVAMPA, Maristella, CHAVEZ, Patricia y otros, Bolivia. Memoria, Insurgencia y Movimientos Sociales, STEFANONI, Pablo, SVAMPA, Maristella (Comps.), Ed. El Colectivo, CLACSO, Buenos Aires, 2007, págs. 196-197.

correspondientes a lo público en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial.[18] A esto debe agregarse que, si un departamento es autonómico, tiene el control de los recursos naturales que, en este caso, son los que le dan vida a la economía del Estado andino.

El texto constitucional, sancionado en diciembre de 2007, contempla ampliamente el tema de las autonomías territoriales indígenas y campesinas, ya que se encuentran vinculadas a la autodeterminación y a la equidad como parte de los principios rectores del "Estado Plurinacional".[19]

En cuanto a las autonomías departamentales, la Constitución Política posee incorporada esta condición para aquellas divisiones administrativas que sean descentralizadas. Tanto la temática de la descentralización como la autonomía, requieren de la aprobación del Congreso o de la denominada "Asamblea Legislativa Plurinacional". Los departamentos descentralizados podrán acceder a la autonomía a través del sistema del referéndum.[20]

Ahora bien, independientemente de las cuestiones de legalidad, debido a que en todo este proceso se presentaron anomalías tanto en las acciones del oficialismo como en la oposición, Santa Cruz lanzó el llamado a votación de su referéndum autonómico el 4 de mayo de 2008. Dicho hecho fue tomado como ejemplo y demostró tener aceptación cuando Pando, Beni y Tarija, hicieron lo propio entre el 1 y 22 del mes siguiente. Así, el escenario boliviano se encuentra permeado por la falta de concordancia entre el proyecto "social" de Evo Morales y el modelo político-económico de los departamentos autonomistas.

A pesar de la oposición del MAS, como de sus respectivas críticas hacia la realización de los referéndums autonómicos, los cuatro departamentos anteriormente mencionados se pronunciaron a favor de la autonomía, demostrando las dificultades que la actual presidencia de Bolivia debe enfrentar al momento de incluir en un mismo proyecto esquemas socio-económicos y culturales tan divergentes.

Por otro lado, vale la pena aclarar que otro de los puntos en los cuales los prefectos autonomistas y el MAS encontraron disidencias en el texto constitucional, radican en cómo serían administrados los recursos naturales.

En el segundo capítulo del proyecto, el Estado asegura al pueblo boliviano una participación equitativa en los beneficios que devienen de su explotación, asignándole a las "naciones" indígenas originarias campesinas, un acceso prioritario a los mismos, al igual que para aquellos territorios en donde se encuentran los recursos en cuestión.[21] No obstante, los departamentos que concentran recursos como el gas natural, el petróleo, los minerales y los involucrados en las actividades agroindustriales, corresponden a departamentos con menor cantidad de población indígena y campesina -siempre en términos comparativos con el resto de Bolivia- pero que a su vez, son los que bregan por la puesta en marcha de los diferentes proyectos autonómicos.

Los intentos de destrabar el conflicto y la inestabilidad política-institucional que atraviesa el país, generaron que el Poder Ejecutivo convocara al llamado de referéndums revocatorios tanto para su mandato como para el de los prefectos departamentales. De esta manera, aparecería nuevamente la figura del referéndum como el instrumento clave de participación ciudadana.

El referéndum revocatorio fue realizado el 10 de agosto de 2008 y sus resultados fue-

Los altos grados de violencia tras los sucesos de Pando en septiembre, pusieron en evidencia que en realidad el referéndum de 10 de agosto de 2008 contribuyó a polarizar las posturas sostenidas por cada parte en el conflicto y poco se ha avanzado hacia mayores grados de entendimiento

18- Véase propuesta autonómica del departamento de Santa Cruz. Disponible en Internet en http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/propauton-dep/estatuto-autonomico-santa-cruz.pps#269,13,ESTATUTO DE AUTONOMÍA. Consultado en octubre de 2008.

19- SVAMPA, Maristella, CHAVEZ, Patricia y otros, Op. Cit., pág. 199.

20- Véase Arts. 272 a 275 de la "futura" Constitución Política de Bolivia.

21- Véase art. 353.

ron de cierta manera previsibles tanto para Evo Morales como para los prefectos opositores. La ley de referéndum revocatorio de mandato popular (Ley 3850) fue la encargada de establecer los porcentajes que los diferentes mandatarios debían obtener para evitar ser revocados de sus cargos. Dichos porcentajes fueron establecidos en base a los resultados obtenidos en las elecciones de 2005. De este modo, mediante una simple elección por el SI o por el NO, la sociedad boliviana respaldó la continuidad de los prefectos de Santa Cruz, Tarija y Beni, mientras que Evo Morales y Álvaro García Linera, lograron su apoyo a nivel nacional.[22]

A posteriori de dicho referéndum, el oficialismo y la oposición intentaron reunirse en diversas oportunidades, en miras de establecer ciertos niveles de concordancia que despejen la atmósfera política y social de ese estado de tensión casi constante.

Sin embargo, los altos grados de violencia tras los sucesos de Pando en septiembre, pusieron en evidencia que en realidad el referéndum de 10 de agosto de 2008 contribuyó a polarizar las posturas sostenidas por cada parte en el conflicto y poco se ha avanzado hacia mayores grados de entendimiento.

En definitiva, en esta controversia subyacen no sólo reclamos por cuestiones "tangibles", como las regalías por la venta del gas natural, el otorgamiento de la Renta Dignidad o el Bono "Juancito Pinto", sino que también se encuentran "miradas" casi irreconciliables, en donde la imposibilidad de incluir las diferencias potencia las fracturas tradicionales que estructuran a Bolivia.

CONCLUSIONES

Cuando se menciona a Bolivia es prácticamente inevitable componer en el imaginario colectivo un país en el cual las divergencias económicas, sociales y culturales, han sido potenciadas por las políticas implementadas por las diferentes administraciones.

La "futura" Constitución Política, surgida en el seno de la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007, se presentó como uno de los elementos que Evo Morales pondría en marcha para redefinir los vínculos entre los representantes y una mayoría poblacional indígena y campesina, tradicionalmente relegada de la participación de las estructuras del Estado.

Los enfrentamientos entre el oficialismo y los prefectos departamentales, los llamados a referéndums autonómicos y revocatorios y los hechos de violencia y muerte en Pando, se presentan como factores que abren el interrogante acerca de las posibilidades que posee el texto constitucional en la redefinición de "Estado" propuesta por el máximo exponente del MAS. En este sentido, puede decirse que la Constitución es rechazada por los prefectos autonómicos por manifestar una marcada valoración hacia "lo indígena", evidenciando su rechazo al proyecto nacional de Evo Morales. Además existe otra cuestión controversial, reflejada en las pujas de intereses existentes en torno a los recursos naturales en tanto "dinamizadores" de la economía boliviana.

A los cambios establecidos tras la nacionalización de los hidrocarburos, en donde los departamentos han visto reducir su participación en las regalías hidrocarburíferas, se agrega una Constitución que reconoce a las llamadas comunidades indígenas campesinas originarias como las protagonistas clave.

Así, los resultados del referéndum revocatorio de agosto de 2008 terminaron de plasmar los intereses y las visiones contrapuestos. Evo Morales y Álvaro García Linera, fueron ampliamente ratificados como fórmula presidencial, mientras que los representantes del llamado "trío rebelde" de Santa Cruz, Tarija y Beni, reafirmaron su postura autonómica. Es decir que, lejos de establecer un punto de inflexión, las partes del conflicto enardecieron tanto sus discursos como sus prácticas, demostrando que las diferencias y la exclusión han atravesado de modo tal al tejido social, que hacen de la diversidad y la heterogeneidad, los pilares básicos de la identidad del país andino.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan (h), La muerte y la resurrección de la representación política, FCE, Buenos Aires, 2004.
- CUBA ROJA, P, Bolivia: movimientos sociales, nacionalización y Asamblea Constituyente, en Revista OSAL, Año VII, N.19, Argentina, 2006.
- CUCHE, Denys, La noción de cultura en las ciencias sociales, Ed. Nueva Visión, Bs. As., 2002.
- MAYORGA, F, Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia, en Revista Reforma y Democracia, N. 37, Venezuela, 2007. Disponible en Internet en http://mayorga.pieb.com.bo/archivos/referendum_y_asamblea.pdf
- QUIJANO, A, Estado-nación y "movimientos indígenas" en la región Andina: cuestiones abiertas, en Revista OSAL, Año VII, N.19, Argentina, 2006.
- ROMERO BALLIVIÁN, S, El tablero reordenado. Análisis de la elección presidencial de 2005. Disponible en http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_ana/cuaderno_ana7_tablero.pdf
- STEFANONI, P. y DO ALTO, H, La revolución de Evo Morales. De la coca al Palacio, Ed. Capital Intelectual, Argentina, 2006.
- SVAMPA, Maristella, CHAVEZ, Patricia y otros, Bolivia. Memoria, Insurgencia y Movimientos Sociales, STEFANONI, Pablo, SVAMPA, Maristella (Comps.), Ed. El Colectivo, CLACSO, Buenos Aires, 2007.
- VILLEGAS QUIROGA, C, Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos, en Revista OSAL, Año VI, N. 12, Argentina, 2003.
- ZIBECHI, R, Bolivia: dos visiones opuestas del cambio social, 2005. Disponible en Internet en http://www.ircamericas.org/esp/2947

22- Evo sigue pero 5 regiones le dicen no. Noticia publicada por El Deber el 11 de agosto de 2008. Disponible en Internet en http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-08-11/vernotaahora.php?id=080811011537. Consultado en septiembre de 2008.

ENTREVISTA A WILLIAMS DA SILVA GONÇALVES

"EL MERCOSUR ES LA CONDICIÓN DE POSIBILIDAD PARA LA INTEGRACIÓN"

Graduado en Historia en la Universidad Federal Fluminense (1978),con una Maestría en Filosofía en la Universidad Católica de Rio de Janeiro (1984)y Doctor en Sociología en la Universidad de San Pablo (1994). Es profesor adjunto en la Universidad de Río de Janeiro y del cursado del Doctorado de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, entre otras importantes actividades. Posee experiencia en el área de la Historia, con énfasis en las Relaciones Internacionales, sobre todo en relación a Brasil, Estados Unidos, América del Sur y Política Exterior Brasileña.

POR LUCIANO HERRERO Y EMILIO ORDOÑEZ*

En los últimos años Brasil ha adoptado un perfil mucho más alto, a partir del descubrimiento de yacimientos petrolíferos en su plataforma continental recientemente, la promoción de su industria de biocombustibles y el impulso de una política de defensa regional. ¿Cuál es el mundo que Brasil podría esperar encontrar de aquí a 5 años teniendo en cuenta, entre otras cosas, la nueva administración norteamericana y el nuevo papel que juegan los recursos naturales en la región?

La política exterior brasileña es reconocida, principalmente, por tener continuidad Y por mantener un alto grado de coherencia a lo largo del tiempo. Ahora bien: con el gobierno de Lula hubo un incremento de nuestra política externa. No quiero decir que hubo una ruptura porque tal vez ese término puede sonar fuerte. Es decir que, podemos identificar algunas líneas de continuidad, pero no un cambio significativo. En términos conceptuales, yo diría que a lo largo de los años ´90 hasta el año 2003, con el comienzo del gobierno de Lula, nuestra política externa estaba adaptada al orden internacional, aceptando éste como inevitable, considerando además que el costo de cualquier tentativa de variar ese orden era más alto que los beneficios que este intento de cambio podría producir. Con el gobierno de Lula la política externa se transforma en una política que no acepta el orden internacional tal como está planteado. La diplomacia del presidente Lula intenta, por tanto, fortalecer sus lazos y sus alianzas con aquellos países que, al igual que Brasil, pretenden alterar el orden internacional. Evidentemente, esto no significa subvertir dicho orden ni retrotraerlo a un orden menos confortable. De modo que la política externa brasileña durante el período del gobierno de Lula ha tenido esta característica: una política que busca proyectar a Brasil como un país en desarrollo, que no se conforma con el orden establecido y que intenta cambiarlo. Es obvio que con el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, así como el dominio de la tecnología de producción de etanol producido a partir de la caña de azúcar y de los motores adaptados al etanol, sumado al elevado precio de las commodities a nivel internacional, todo ello ha proporcionado al Brasil un cierto protagonismo, como fue el caso del Grupo de los 20 o en el marco de la malograda Ronda de Doha, cuyo estancamiento acabó frustrando a todos. Pienso que esas son, en definitiva, las líneas generales que definen la política externa del gobierno de Lula: una política externa que no acepta el orden internacional como éste se presenta, y busca

* INVESTIGADORES DE LA FUNDACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN FEDERAL

alterarlo en la medida de sus posibilidades.

¿Entonces usted tiene expectativas en la conformación de un mundo más multipolar que el actual?

Efectivamente, el objetivo es ese. Yo diría que la continuidad de la política externa brasileña está enmarcada en la búsqueda de la democratización de las relaciones internacionales. Pienso que es necesario participar de esta democratización y otorgar calidad a este proceso. Por democratización se entiende la ausencia de concentración del poder mundial, el cual se encuentra hoy día en pocas manos. Es necesario desconcentrarlo y eso, en fin, significa una multipolarización: abrir espacios dentro del proceso decisorio internacional para que los intereses de los países en desarrollo puedan ser tenidos en cuenta.

Hemos visto recientemente un resurgimiento de iniciativas tendientes a una integración regional a nivel más general. Pensamos no solo en el MERCOSUR, sino también en proyectos como el UNASUR. ¿A qué se debe, en su opinión, este cambio de paradigma? ¿Cuáles son las principales hipótesis de conflicto que visualiza en la región?

Antes de llegar a elaborar una hipótesis de conflicto, es necesario decir que la política exterior del gobierno de Lula se sostiene en una idea-fuerza según la cual en los marcos del sistema capitalista actual no existe más oportunidad para procesos de desarrollo aislados. Vivimos en este capitalismo globalizado un proceso de integración regional, proceso que observamos en todas partes. De manera que, para Brasil, no hay manera de alcanzar mayores niveles de desarrollo sin la cooperación de sus vecinos y pensamos que la integración para el Brasil es beneficiosa tanto para sí misma como para ellos. Los procesos de integración crean, de esta manera, las condiciones para un desarrollo generalizado. Esa idea cambió completamente el panorama de las relaciones internacionales brasileñas en el continente, porque nuestro país tiene la concepción de que para poder alcanzar los resultados esperados de esta integración, para que este proceso pueda ser efectivo, es necesario que, en primer lugar, exista una relación óptima con Argentina. Esta relación óptima es la condición de posibilidad para la integración regional. Existe un esfuerzo de la diplomacia brasileña en el sentido de alcanzar un nivel de entendimiento elevado con Argentina. Yo diría, de manera más objetiva y directa, que las relaciones con Argentina representan la prioridad número uno de la diplomacia brasileña. Esto cambió el panorama de nuestras relaciones, puesto que ya no existen hipótesis de guerra para el Brasil en el Cono Sur. El MERCOSUR y el buen entendimiento con Argentina han generado un clima de paz y tranquilidad para la región y la gran preocupación de Brasil pasó a ser la Amazonia, una región que Brasil comparte con sus vecinos, que no es exclusivamente brasilera y que es objeto de codicia internacional dado que posee la mayor biodiversidad del mundo. La Amazonia dispone de recursos de los cuales aún se sabe muy poco. Por tanto, la preocupación brasileña en términos de defensa está centrada en la Amazonia y es allí donde están concentradas las hipótesis de conflicto para Brasil.

La política externa brasileña durante el período del gobierno de Lula busca proyectar a Brasil como un país en desarrollo, que no se conforma con el orden establecido y que intenta cambiarlo

El MERCOSUR y el buen entendimiento con Argentina han generado un clima de paz y tranquilidad para la región y la gran preocupación de Brasil pasó a ser la Amazonia, una región que Brasil comparte con sus vecinos

¿Cómo se puede llevar adelante proyectos de integración más ambiciosos como la UNASUR, que tiene por objetivos principales la concertación y coordinación política y diplomática de la región, la búsqueda de convergencias entre el MERCOSUR, la CAN y Chile y la integración física, energética y comunicacional de América del Sur cuando, por ejemplo, procesos menores como el MERCOSUR o la CAN muchas veces se ven paralizados por problemas a su interior, que van desde las distintas visiones que tienen los países más grandes en relación a las diferentes perspectivas de obtener ventajas para los participantes, como es el reclamo de los socios menores?

En primer lugar, pienso que no existe incompatibilidad entre el MERCOSUR y la integración continental. Brasil considera, eso sí, que el MERCOSUR es la condición de posibilidad para la integración. No se concibe una integración continental o regional más amplia sin un MERCOSUR fuerte. Ahora bien, es obvio y está claro para todos que existen fuertes asimetrías al interior del MERCOSUR. Este es un problema serio. Más allá de las asimetrías, también existe el hecho de que la integración regional involucra a países periféricos, siendo éste un factor que no puede soslayarse. Hay una tendencia muy fuerte tanto de parte de la prensa como de los sectores académicos de comparar nuestro proceso de integración con el europeo y ambos se dan en condiciones muy diferentes. La integración europea se da entre países desarrollados y además, en mi modo de entender, se debe recordar que el proceso de integración europeo está fuertemente apoyado por los Estados Unidos (EEUU). La integración europea interesaba estratégicamente a los EEUU. Y en nuestro caso, en América del Sur, además de ser una integración de países periféricos, cuenta con la fuerte oposición de los EEUU. La política norteamericana es muy clara en ese sentido. Los norteamericanos tienen la preocupación de disfrazar, de maquillar este he-

cho. Para ellos, la integración no sirve. La integración va en contra de sus intereses. Intentaron sabotear nuestro proceso de integración mediante la promoción del ALCA, proyecto que fue repudiado a su debido tiempo. Por tanto, este es un hecho que no puede dejar de ser recordado desde el momento en que estamos hablando de países periféricos, países que tienen serias dificultades en el tipo de cambio que, entre nosotros, es un instrumento de política económica. Hay que manejar y superar estas dificultades. Y luego, más allá del hecho de tratarse de países periféricos, nuestras elites no tienen la misma unidad que existe en los países desarrollados. Muchas veces, la política exterior brasileña con respecto a la integración es mal entendida, mal comprendida porque no se tiene en cuenta la política interna del Brasil. No hay unanimidad en Brasil en cuanto a la integración se refiere. Hay sectores que están fuertemente vinculados a los EEUU, tanto en el plano económico como en el político e ideológico, que se manifiestan siempre que pueden contra la integración. Por tanto, muchas cosas que son atribuidas al "maquiavelismo" de Itamaraty no son realidad: se trata de una resistencia política interna. Yo recuerdo que hace muy poco tiempo, a propósito de estas asimetrías en el MERCOSUR, el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Samuel Pinheiro Guimaraes, realizó una declaración muy fuerte, muy enfática. Habló de la necesidad del Brasil de aplicar un plan semejante al Plan Marshall para atender las necesidades más urgentes de los vecinos más débiles. Esta es una declaración importante, no se trata de cualquier persona, se trata del Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno de los decisores del Ministerio. Esto atrajo una fuerte oposición. Una parte de los medios de prensa y de las elites se pronunció en el sentido de que Brasil no está en condiciones de llevar adelante ningún Plan Marshall, porque si de eso se trata, hay que realizar un Plan Marshall interno. Puede verse que hay una gran resistencia. Hay un entendimiento del gobierno brasileño en el sentido de que esas asimetrías precisan ser corregidas y que el proceso de integración debe generar beneficios que deben ser repartidos entre sus miembros. Por tanto, las asimetrías deben ser reconocidas, deben ser repartidas, pero existen resistencias de la política interna, y esto es un hecho, así como también existen resistencias a nivel interno por parte de Argentina a la integración. Hay sectores que reaccionan a esta idea de integración. En el gobierno de Menem, había sectores que en determinado momento inclusive fueron predominantes y afirmaban categóricamente que para Argentina era más importante el vínculo con los EEUU, rechazando la idea del MERCOSUR. Estas son las dificultades que tienen nuestros países. La integración en este momento es una idea predominante porque los costos políticos para llevarlo a cabo son favorables, pero existen sectores entre nosotros que prefieren mantener lazos con fuerzas exteriores al continente. Este es un dato de la realidad que no puede olvidarse y que se debe enfrentar. Es un obstáculo permanente al proceso de integración y con el cual tendremos que lidiar durante mucho tiempo.

La integración en este momento es una idea predominante porque los costos políticos para llevarlo a cabo son favorables, pero existen sectores entre nosotros que prefieren mantener lazos con fuerzas exteriores al continente

Una de las barreras más importantes a la integración es el concepto de soberanía, que en muchos casos genera una fuerte aversión a cualquier tipo de construcción supranacional. ¿Cree Ud. que dotar de autonomía a organismos superiores a los Estados puede contribuir a mejorar la posición e incrementar el poder de los países de la región en el sistema internacional?

Yo creo que sí, que hemos alcanzado una etapa del proceso de integración que plantea la necesidad de instancias supranacionales. Creo que no hay duda alguna en relación a esto. El problema es, en mayor medida, de tipo operacional: como crear un embrión para la formación de una estructura supranacional. Al respecto, se debe decir que ya existe un embrión de este tipo en la región. En Europa casi todos los estados tienen un sistema político parlamentario, lo que, de alguna manera, facilita el proceso. Nosotros estamos atravesados por nuestra tradición presidencialista, la cual es muy fuerte entre nosotros. Los europeos, con su tradición parlamentaria, lo que implica la existencia de una tradición de coalición, de reforma permanente, de una atención para con el estado, para la opinión pública, tuvieron sus dificultades en la creación de una estructura supranacional. Los europeos lanzaron este proceso en los años ´70 y anteriormente a esto el proceso era muy lento. En aquellos años existía el llamado "europesimismo", que postulaba que la Unión Europea no alcanzaría sus objetivos. Como puede verse, ellos también han tenido sus dificultades.

Este proceso de integración es tan positivo que las discusiones académicas o en los medios de comunicación se centran siempre en cómo va a continuar y nadie discute el fin del MERCOSUR

¿En qué medida un país como Brasil, que no se limita a jugar un papel importante en la región sino que quiere ser un jugador global, está dispuesto a aceptar restricciones a su autonomía nacional a favor de los procesos de integración regional o subregional?

Antes de efectuar cualquier consideración respecto de esta cuestión, pienso que es importante subrayar que la idea de integración

con los vecinos está inscripta en la Constitución brasileña. La búsqueda de la integración, la idea de integración es un precepto constitucional. Esto significa que se trata de una política de Estado, no de una política de gobierno. Evidentemente, cada gobierno le dará un énfasis diferente, en función de la correlación de fuerzas de sus apoyos en el Parlamento, en función de la personalidad del Presidente, en función del Ministerio de Relaciones Exteriores, etc. Todo esto provocará variaciones. El proceso de integración aún no es cuestionado, ya que es un precepto constitucional, una política de Estado. Ahora bien, hay que dejar claro que un proceso de construcción de estas instancias, que en un principio puede parecer que resigna porciones de soberanía, son y serán construidas en el marco de una relación política. De la misma manera que existen intereses divergentes dentro de cada Estado, hay también diferencias entre los Estados, porque integración no significa homogeneización. Cada país permanecerá con sus características, con su cultura, y todas estas instancias, para crearse, dependen de un proceso político, dependen de un proceso de negociación y de ajuste. No podemos tener una idea de que vamos a llegar a una etapa de la integración en que todo funcionará a las mil maravillas, que serán todo sonrisas y abrazos. Este proceso es de tipo político, lo que significa que hay diferentes visiones, diferentes expectativas. Un último punto para tener presente, reforzando lo dicho anteriormente, es que este proceso de integración es tan positivo que las discusiones académicas o en los medios de comunicación se centran siempre en cómo va a continuar y nadie discute el fin del MERCOSUR. Nuestra discusión es siempre progresiva, de resolución de cuestiones, si va a funcionar o no va a funcionar, y este es el hecho positivo que hay que rescatar.

Es decir que la integración incluye el conflicto, necesariamente por su carácter político

Exactamente. Esa es una muy buena observación. No podemos tener la ilusión de que, en cierto punto, vamos a librarnos de los conflictos, o de que el conflicto sólo surge porque no hemos alcanzado una determinada etapa. Siempre tendremos conflictos y diferencias y siempre habrá dificultades. Ahora bien, lo que debemos tener es una actitud de negociar de manera exhaustiva, de forma de que el proceso avance.

Al ser el país más grande de América Latina y el quinto del mundo, Brasil juega en una liga distinta de la del resto de los países latinoamericanos. Esta asimetría genera consecuencias en la percepción de sus vecinos. ¿Como cree Ud. que los demás países de la región ven el liderazgo de Brasil?

Esta cuestión del liderazgo es siempre muy discutida, ya que es percibida como una pretensión brasileña de obtener una posición hegemónica y negociar, en nombre del bloque, para atender sus intereses en primer lugar. Esto no se corresponde con la realidad de Brasil. Nuestro país no presenta tal unidad en sus elites para un proyecto de este tipo. Como ya lo mencioné anteriormente, hay divergencias internas en Brasil; no tenemos esa unidad para llevar adelante un proyecto hegemónico. La realidad es la siguiente: Brasil es un país que, indiscutiblemente, tiene sus capacidades por causa de sus potencialidades. Tiene condiciones de participar en prácticamente todos los foros internacionales y al hacer esto puede defender los intereses del bloque. Eso es liderazgo, cuando a la hora de participar en un foro internacional no se atienda su propio interés, sino que considera los intereses del bloque en su conjunto. Hay un aspecto que debe recordarse, la participación en las relaciones internacionales representa un costo muy elevado. Los pequeños países más pobres, más débiles, no están en condiciones de participar de todo proceso diplomático. Es preciso un cuerpo diplomático numeroso y muy bien calificado para estar presente en Naciones Unidas, en todas las comisiones existentes. Voy a dar un ejemplo que no pretende ser peyorativo: el de Bolivia. Bolivia es el país más pobre de nuestro continente. Bolivia carece de cuadros, carece de diplomáticos y de recursos para estar presente en todos esos foros y defender sus intereses. Es natural que Brasil, que dispone de esos recursos, defienda los intereses del bloque y establezca este tipo de liderazgo y no la clase de liderazgo con pretensiones de dominio. Todavía hay personas que insisten en hacer hincapié en esa relación entre liderazgo y dominación. Liderazgo implica la capacidad de verbalizar los intereses de la región y no creo que este hecho deba desagradar a nuestros vecinos.

Brasil es un país que tiene sus capacidades por causa de sus potencialidades. Tiene condiciones de participar en prácticamente todos los foros internacionales y al hacer esto puede defender los intereses del bloque.

Todo proceso de integración se realiza teniendo presente que EEUU no está interesado en este tipo de procesos. Esto no significa que tengamos que cortar relaciones con EEUU, ni que algún día vayamos a entrar en guerra con ellos

¿Qué papel juega Estados Unidos en la construcción del liderazgo de Brasil?

Los EEUU son el otro, los EEUU son la negación. Todo proceso de integración se realiza teniendo presente que EEUU no está interesado en este tipo de procesos. Esto no significa que tengamos que cortar relaciones

con EEUU, ni que algún día vayamos a entrar en guerra con ellos, de ninguna manera. Se trata simplemente de reconocer una realidad. En la estrategia norteamericana no puede haber ninguna otra potencia en el Hemisferio Sur que contraste con el poder norteamericano. Los norteamericanos no son necesariamente malos por causa de esto. Esta es la esencia de las relaciones internacionales, quien tiene poder lucha para preservarlo. De modo que el éxito de nuestra integración depende de nuestra capacidad de no permitir la intervención de los EEUU. La política norteamericana no está orientada a satisfacer nuestros deseos o nuestras aspiraciones, sino que se orienta a la atención de sus propios intereses: la intervención de los EEUU se orienta a proponer un esquema de relaciones comerciales bilaterales; se orienta a armar a nuestros vecinos, a armar a Colombia, a Chile (hiriendo por tanto el principio del diálogo). La acción de EEUU no está dirigida a prestigiar el MERCOSUR ni a reconocerlo como bloque. Por tanto, su papel es otro. Es claro que todos los países de nuestra región dependen, de una manera u otra, del acceso al mercado norteamericano, dependen de las empresas norteamericanas y vamos a continuar teniendo relaciones con los EEUU, buscando tener sobre todo, buenas relaciones con ellos. Los EEUU son importantes para todos los países del mundo: son importantes para China, para Japón, para Alemania. ¿Por qué entonces, no serían importantes para nosotros? No vamos a romper relaciones. Ahora bien, los EEUU no acuerdan con nuestro proceso, niegan nuestro proceso. En tanto, nuestra integración nos fortalece frente a los EEUU, nos provee mejores condiciones de negociación.

¿Cómo visualiza Ud. el estado de las relaciones argentino-brasileñas?

Para Brasil, Argentina es un actor político de la más alta importancia y, por lo tanto, constituye una prioridad en su política exterior, puesto que ambos son los dos países más importantes del continente. Brasil y Argentina contribuyen, con sus buenas relaciones, a la paz, a la estabilidad y al equilibrio. Esto es así porque Brasil y Argentina, por sus características, por la historia de sus países, polarizan el continente. Cuando no estamos juntos nuestros vecinos se alinean de un lado o del otro. Como ya dije en el encuentro académico, imaginen si Argentina o Brasil en la presente hora, en el momento actual, estuvieran separados. Bolivia ya se habría disuelto hace mucho tiempo. Bolivia vive un momento político decisivo, a mi modo de ver, camina en dirección a una guerra civil. Por tanto, la posición de Brasil y Argentina al respecto es muy clara. Tanto el presidente brasileño como la presidenta argentina han declarado su apoyo al gobierno constitucional boliviano y que jamás apoyarán cualquier iniciativa insurreccional. ¡Eso es extraordinario! Significa que aquellos grupos que conspirasen contra la constitución boliviana no pueden esperar el apoyo de los dos países más importantes de América del Sur. Eso es una extraordinaria contribución a la paz y a la estabilidad de las instituciones democráticas de América del Sur. Es fabuloso y contribuye a fortalecer al MERCOSUR.

Recordamos la primer toma de posesión del Presidente Da Silva, en la cual calificó a nuestro país de socio estratégico para el desarrollo brasileño. Podemos observar cómo al pasar los años, hablamos de un polo estabilizador en el continente a partir de la alianza de ambos actores.

Si, exactamente. Esto acentúa los aspectos políticos. Recuerde cuando mencioné anteriormente que la economía caminaba más lentamente. Ella se compone de diversos sectores económicos dentro de cada país, en que cada uno no tiene necesariamente interés en el otro. En determinado momento, el sector llamado “línea blanca” de la industria brasileña reclama diciendo “los argentinos son proteccionistas”, que “el MERCOSUR se terminó”. Eso forma parte del proceso. Los empresarios quieren lucro, no piensan en la integración en su conjunto. Ellos piensan, y así debe ser, en ganar dinero. Lo demás corre por cuenta de los hombres de Estado. Este afán de lucro no es necesariamente un defecto de los empresarios, así es el capitalismo. Yo insisto en que el efecto político de esto es fabuloso, porque crea un ambiente de paz. Al crear este ambiente de paz y estabilidad, alejan la posibilidad de toda intervención extranjera. Tampoco significa la eliminación de los conflictos políticos, pero esta situación restringe el conflicto a límites aceptables, que pueden ser solucionados mediante el diálogo o la lucha política, parlamentaria, sindical, pero no mediante conflictos regionales, golpes. Por tanto, Argentina y Brasil resultan fundamentales para garantizar este ambiente.

¿Cómo ve el estado actual en la región de elementos claves para la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas, como son la democracia, el Estado de derecho y el papel de la sociedad civil?

Yo pienso que estos son los puntos fuertes del proceso de integración. La integración, que comenzó durante los años ´80 y que se consolidó a principios de los ´90 con el MERCOSUR, nace justamente de la voluntad de ambos países de consolidar y de restaurar el régimen democrático, apoyándose mutuamente para mantener las garantías democráticas. Esa fue la intención inicial. Incluso en los gobiernos de José Sarney y Raúl Alfonsín existía esa preocupación. La economía era visualizada como importante. La visión era que la economía sería importante en un largo plazo. Todavía estaba muy fresco en el recuerdo el fracaso de la ALALC en los años ´60 y a mediados de la década del ´80 no tenía más cabida repetir este fracaso, por lo que no había prisa, no había movimientos precipitados en el plano económico. Luego comenzó un nuevo gobierno en Argentina y Brasil con los Presidentes Carlos Menem y Fernando Collor y ahí se comenzó a dar prioridad a la economía. Pero en la fase inicial se atribuyó mayor importancia a la democracia, era necesario fortalecer las instituciones democráticas y tanto Brasil como la Argentina se sentían en la necesidad de apoyarse mutuamente para que ese clima se fortaleciese. En ese sentido podemos decir que este proceso hemos tenido un enorme éxito. Yo considero que estos aspectos deben ser valorizados, porque lo que ocurre es que la mayor parte de la gente que tiene interés y que deposita sus expectativas en el MERCOSUR acaba involucrándose en la discusión económica comercial coyuntural. La gente se envuelve en esta discusión tomando partido por el sector A, B o C de la economía y acaba perdiendo de vista el bosque por fijarse excesivamente en el árbol. Y nuestro bosque es muy florido y denso.

LA RELACIÓN EEUU–IRÁN: DEL "EJE DEL MAL" A LA ERA POST BUSH

Las relación entre Estados Unidos e Irán durante el último transcurso de la Administración Bush (h) y el futuro de la misma bajo el gobierno de Obama. El avance del programa nuclear y militar iraní y sus repercusiones dentro de la región. La política norteamericana de Alianzas Flexibles y el fin de la existencia de enemigos permanentes.

POR NOEMI RABBIA*

Fue en los albores del siglo que prometía dejar atrás grandes fantasmas de la centuria anterior, esos monstruos que evidenciaran la antigua idea de la destrucción del hombre por el hombre, como fueron los dos conflictos mundiales, la bomba de Hiroshima, la carrera nuclear interminable de los Estados y las agonías silenciosas y continuas de los pueblos que poco entendían de luchas ideológicas y cortinas de hierro. Fue en este siglo en que el mundo comenzaría a transitar sin previo aviso un largo periplo que haría retornar algunos parámetros de la arena internacional a unos similares a los de la guerra fría que se pensaba ya tan lejos.

Fue en los inicios de este mismo siglo que se proponían como principales metas en la ONU la erradicación de la pobreza y el hambre, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, entre otras cuestiones. Pero los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) correrían estas temáticas del eje de la atención y pondrían en el centro de muchas agendas de la escena internacional la lucha contra el terrorismo, a la vez que esto serviría como excusa para llevar adelante todo tipo de política en pos del vehemente retorno de las palabras "Destino Manifiesto" y la misión casi mesiánica de los Estados Unidos de América de llevar la democracia a los lugares más recónditos del mundo -sobre todo Medio Oriente-, actuando como un faro que guíe con su luz dicho camino.

Tras la convulsión internacional causada por el 11-S, el efecto dominó no se haría esperar. La invasión a Afganistán en el 2001, el inicio de la guerra en Irak en el 2003, los atentados en España el 11 de marzo de 2004 (11-M), en Londres el 7 de julio de 2005 (7-J), serían algunas muestras de hasta dónde estaba dispuesta a llegar la política exterior norteamericana y hasta qué punto las regiones críticas o vitales para los intereses de EEUU eran ajenas a las réplicas que sus acciones ocasionarían.

Fue así que "tras el 11 de septiembre de 2001, un número creciente de políticos en busca de explicaciones y soluciones a la amenaza del terrorismo internacional concluyeron que el radicalismo islámico violento se debía principalmente a la falta de democracia en el mundo árabe"[1]. Y en función de

* INVESTIGADORA DE LA FUNDACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN FEDERAL

1- Choucair, Julia. "Estados Unidos y la democratización en el Mundo Árabe: Una relfexión crítica" (ARI). Real Instituto Elcano. En: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1005.asp. 2006. Última visita 21 de octubre de 2008.

esto, a partir de esta seguidilla de sucesos, Washington asumió la imperiosa tarea de reafirmar o crear alianzas, rediseñar políticas y reorganizar el "eje del mal". En este marco, se pueden identificar al menos tres elementos que caracterizaron la nueva política exterior de la Administración Bush (h): el accionar internacional unilateral; llegado el caso, la prescindencia de las instituciones internacionales para llevar adelante tales actos; y la utilización de alianzas flexibles y adaptables a los vaivenes de la posición norteamericana en los diferentes escenarios en que se involucraba.

Todos estos elementos se encastraron perfectamente en lo que se conoce como la Doctrina de Primacía norteamericana, cuya principal característica es el uso de la unilateralidad y las fuerzas militares con el objetivo de consolidar un modelo hegemónico a nivel internacional.

En este contexto, Irán encabezó el antes mencionado "eje del mal" hasta la actualidad y capturó la ya observante actitud de Washington que devendría en una rivalidad diplomática y de carrera armamentista bilateral, con altibajos en los niveles de tensión pero de un avance constante.

Mientras otros miembros de tal "eje maligno" optarían con el paso de los años por el acercamiento con su par norteamericano, Irán adoptaría como principal herramienta para la defensa de su interés nacional el avance en su programa nuclear y armamentista. Tal interés, desde la autopercepción iraní, no tendría otro fin más que asegurar la supervivencia de su Estado y su nación.

Fue así que Irán se alejó de las políticas elegidas por otros Estados en una situación similar en su relación con EEUU. Optó tajantemente por la confrontación en lugar de la cooperación, a diferencia por ejemplo de Libia[2] y Corea del Norte[3].

En consecuencia y de cara al ejemplo de relaciones norteamericanas con Irán, Corea del Norte y Libia, podemos afirmar que la política exterior de George W. Bush ha sabido combinar tanto elementos statuquistas, como es el uso de la fuerza para conservar el equilibrio regional en áreas sensibles, con otros que aunque apuntan al mismo fin articulan medios distintos del antes mencionado. Hablamos de las llamadas "alianzas flexibles" o la "inexistencia de enemigos permanentes para los EEUU" como afirmó hace un tiempo la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice.

Más allá de este doble estándar en la conducción norteamericana, la relación con Irán ha mantenido en los últimos años la tensión bilateral como una constante, en la que EEUU ha apelado a las sanciones económico-diplomáticas[4] no sólo unilateralmente sino también a nivel multilateral, en el marco de las Naciones Unidas. Sin embargo, los escasos logros obtenidos por las mismas para frenar el avance del programa nuclear del gobierno de Ahmadinejad, no han hecho más que endurecer la política de Washington en torno al elemento más "inestable" dentro de Medio Oriente. Pese a esto, al menos tres razones explican por qué EEUU ha decidido no llegar a una situación contenciosa con su par iraní: en primer lugar, y como sabemos, el prolongado y poco glorioso periplo transitado por la coalición occidental en Irak desde hace ya más de 5 años; en segundo lugar, que toda acción de tipo bélica no podrá destruir el corazón del programa nuclear iraní que tanto preocupa a la administración Bush (h), es decir, las bases subterráneas, a las cuáles los misiles norteamericanos de alcance subterráneo sólo podrían acceder causando retrasos de algunos meses en dicho programa pero no su destrucción; y tercero, una conjunción de factores internos y externos, que abarcan desde el actual año electoral hasta la

> George W. Bush ha sabido combinar tanto elementos statuquistas, como es el uso de la fuerza para conservar el equilibrio regional en áreas sensibles

2- En el año 2003 Muammar al Kadaffi sorprendió a la comunidad internacional al anunciar el abandono de su programa de producción de armas de destrucción masiva, proceso que culminaría con el reciente acuerdo con EEUU de resarcimiento a las víctimas de los atentados de Lockerbie y el ataque ordenado por la Administración Reagan en 1986. El mismo abre paso para la reanudación total de lazos diplomáticos entre ambos países.

3- Corea del Norte, pese a las tensiones que se han presentado en estos días en su relación con EEUU, asumió el compromiso de desmantelar su programa nuclear en octubre del 2007, un paso importante para restar tensión a su relación con Washington.

4- Desde 1979 con el triunfo de la revolución islámica en Irán, EEUU ha aplicado sanciones que fundamentalmente apuntan a generan un retraimiento de las relaciones económicas y comerciales de empresas privadas con el país de Medio Oriente. Un ejemplo de ello es la llamada Ley D'Amato, de 1996.

inexistencia de una predisposición por parte de Occidente a brindar apoyo a una empresa que reaviva los fantasmas del pasado y recuerda la ineficacia de la lucha convencional contra amenazas no convencionales.

A continuación, haremos un racconto breve de uno de los sucesos más recientes relacionado con el aumento de la tensión en las relaciones bilaterales: la prueba con éxito de misiles mar – mar que en consecuencia convierten a Irán en un país cuyas aguas son impenetrables sin su autorización y el desarrollo de otros tantos capaces de alcanzar incluso a su enemigo regional, Israel, en caso de darse un eventual ataque.

IRÁN, LA PIEDRA EN EL ZAPATO NORTEAMERICANO

Hace un par de años hablábamos de Irán como "la piedra en el zapato norteamericano". Sin duda el paso del tiempo, lejos de quitarnos la razón, acerca cada vez más la "metáfora" a la realidad. De la mano de esto podemos recordar aquel temor de la comunidad internacional que dice que de darse lugar una tercera guerra mundial tendría como escenario a Medio Oriente y como uno de los protagonistas en la región a Irán.

En el pasado mes de julio Irán volvió a ocupar con notoriedad las principales tapas de los diarios y reavivó algunos resabios latentes del orden bipolar, como la eventualidad de un tercer conflicto mundial.

Según información dada a conocer por aquellos días por Mohamed Ali Yafari, comandante de uno de los cuerpos de la Guardia Revolucionaria, la fuerza de elite iraní, dicho país había probado con éxito un misil mar-mar que alcanzaría una distancia de hasta 300 kilómetros. Este hecho puso en estado de alerta a los países de Occidente ya que como sabemos constituye un salto tecnológico impresionante para un país de una región tan controversial como esta.

Un antecedente de estas pruebas y la conmoción internacional consecuente se dio cuando meses antes las fuerzas militares de Irán lanzaron en forma experimental misiles y torpedos en el Golfo Pérsico, ocasión en la cual Teherán manifestó que se trataba de la prueba de un misil Shahab-3, que cuenta con un alcance de 2011 kilómetros y en consecuencia es capaz de llegar hasta Israel, su enemigo acérrimo en la región.

La noticia se dio a conocer dos días después que venciera el plazo dado por las grandes potencias mundiales –EEUU, China, Rusia, Gran Bretaña, Francia y Alemania, excepto esta última, todos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU– para que Teherán aceptara un paquete de incentivos a cambio de reducir sus actividades de enriquecimiento de uranio y posteriormente a que el propio Ahmadinejad dijera que "Irán no está dispuesto a renunciar a su plan nuclear".

Irán probó con éxito un misil mar-mar que alcanzaría una distancia de hasta 300 kilómetros. Este hecho puso en estado de alerta a los países de Occidente

Sin lugar a dudas Occidente tiene razones para preocuparse. La tecnología nuclear iraní avanza a pasos de gigante poniendo no sólo en riesgo a uno de los principales socios norteamericanos en la región –Israel– sino que también haciendo tambalear cualquier tentativa de ataque por parte de Occidente, ya que las amenazas iraníes de antaño ahora tienen sustento en la materialidad, debido a que los nuevos misiles mar –mar podrán hundir o dañar gravemente cualquier embarcación que incursione en aguas de Irán sin autorización.

Por otra parte, el pasado 12 de noviembre el gobierno iraní anunció la prueba exitosa de una nueva generación de misiles tierra-tierra que utilizaría combustible sólido, lo cual hace a los proyectiles más precisos que sus predecesores, con el agregado de poseer una capacidad de alcance de al menos 2000 kilómetros. Pese a las repercusiones internacionales, el Ministro de Defensa de Irán, Mostafa Mohammed Najjar, manifestó que el Sajjil, nombre del proyectil probado, es parte de "una estrategia de disuasión y defensa, y especialmente con fines defensivos" y no una respuesta a las amenazas contra Irán. Pese a esto, como algunos recordarán el ensayo se realizó tras la precedente amenaza de Israel de una acción militar contra Irán si continúa con su polémico programa atómico.

Y existe otro agravante. Irán estrecha cada día más sus relaciones bilaterales con Siria, con quien posee una relación de ya casi tres décadas y la cual es fruto no tanto de la entonces amenaza iraquí, sino más bien de una serie de entendimientos y mutuos beneficios que cada vez resultan ser más profundos. Ambos países sellaron una alianza regional en torno a uno de los asuntos más polémicos en su respectiva relación con Occidente, y sobre todo con EEUU, el programa nuclear iraní: Siria respalda el de-

recho de la nación gobernada por Ahmadinejad a poseer un programa nuclear propio.

El origen de esta relación es profundo, ya que fue en aquel país donde el Ayatolá Jomeini se resguardó del Sha antes del triunfo de la Revolución iraní en 1979. En la actualidad, el gobierno sirio es el único que mantiene una relación estrecha con su par iraní e Irán presta ayuda financiera y tecnológica a programas militares convencionales y no convencionales de Siria, pero no se limita a ello sino que procura estar presente en varias áreas, a fin de garantizar la buena salud en las relaciones.

Y de la mano de esto, lejos de hablarse en la comunidad internacional de la prosperidad de algunos incipientes casos de cooperación en un área tan candente como es Medio Oriente, Occidente observa estos crecientes lazos bilaterales, considerándolos no sólo perturbadores del status quo en una de sus zonas de interés más vitales a nivel mundial, sino también, de la paz y sobre todo de la seguridad internacional por su supuesta implicancia con grupos que sustentan el terrorismo internacional.

Vuelve a rondar en consecuencia el temor de un eventual ataque contra este país. Sin embargo, mucho ha estado haciendo Washington para evitar la opción militar. Durante meses ha persuadido al gobierno de Israel para que no ataque las instalaciones nucleares iraníes, por ejemplo garantizando que el gobierno iraquí no aprobará que vuelos israelíes atraviesen su espacio aéreo en caso de decidir llevar adelante un ataque.

EEUU sigue ocupado con Irak. La administración Bush tiene aún el desafío de retirarse de un conflicto que se ha extendido no sólo más de lo debido sino también de lo deseado y que, sea cual sea el desenlace, dejará como legado el cuestionamiento de la infalibilidad de las "fuerzas militares más importantes del mundo". Pero además de esto, de acuerdo a declaraciones de Mike McConnell, director de inteligencia de EEUU, se manejan algunas otras razones por las cuáles dicho país ha decidido privilegiar las presiones diplomáticas y económicas en detrimento de la opción militar.

En primer lugar, un ataque contra Irán retardaría su programa nuclear pero no lo destruiría, y a lo sumo se estima que el retraso sería de entre dos meses y dos años solamente. En segundo lugar, un ataque estimularía el apoyo al gobierno del Presidente Mahmoud Ahmadinejad, en un momento en que se enfrenta a crecientes dificultades económicas. En tercero, un ataque contra Irán, al igual que cualquier otra acción militar, tendría consecuencias imprevisibles, como la de un no deseado tercer conflicto mundial. El funcionario norteamericano también ha manifestado que esto podría afectar la política norteamericana en Irak, la cual parece estar realizando algunos progresos, aunque muchos de nosotros podemos pensar en la cuestionable veracidad de este último argumento.

El gobierno sirio es el único que mantiene una relación estrecha con su par iraní e Irán presta ayuda financiera y tecnológica a programas militares convencionales y no convencionales de Siria

Pese a que hasta ahora la persuasión ha sido posible, los israelíes siguen creyendo fuertemente que Irán puede enriquecer el uranio suficiente para una bomba en algún momento del año que viene, siendo capaz de en vez de producir los 1000 kilos de uranio de bajo enriquecimiento que podrían ser convertidos rápidamente en los 25 kilos de combustible de elevado enriquecimiento necesarios para la bomba.

Otra vez Irán se ha hecho con el protagonismo de las principales portadas internacionales y suma más elementos para hacer de su arsenal misilístico y nuclear algo más que una cuestión de seguridad nacional, sino también un factor que aumenta la escalada de tensiones en la política regional e incrementa las especulaciones en torno a la agresividad de las políticas que lleva adelante.

El tiempo será el único testigo de la mesura norteamericana, ya que Barack Obama, presidente electo de los EEUU, ha manifestado que "Irán es una amenaza seria con poderío nuclear" pese a su intención de re-focalizar los puntos en que EEUU sostenga su presencia militar.

En tanto, la comunidad europea y EEUU encabezan la presión a nivel internacional para restar poder y rédito político a Irán en su quehacer en la arena internacional. El pasado 19 de octubre este último sufrió un duro revés al ser rechazada su controversial candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, habiéndose quedado con dicho puesto Japón. Además, el Consejo de Seguridad estipula reforzar sanciones contra el gobierno iraní debido al creciente avance de su programa nuclear, por lo cual la posibilidad de su ingreso al órgano hacía temer que se repitiera el caso de Ruanda, que ocupara dicho lugar en 1995-1996 e imposibilitara sistemáticamente la emisión de sanciones en contra de las graves violaciones de derechos humanos que acontecían en África

Central.

De la mano de esto, pese a que la Administración Bush (h) transita sus últimos pasos en la gestión del gobierno de los EEUU, recientemente se han comenzado a reactivar en dicho país políticas[5] orientadas a incentivar estudios en materia de defensa desde el espacio, los cuáles habían sido suspendidos a mediados de los años '90 durante la Administración Clinton en la cual se diseñó un modelo de política exterior más proclive a utilizar la política de enlargement en detrimento de las estrategias basadas plenamente en los aspectos estratégicos –militares.

Los resultados de las recientes elecciones en los EEUU son todo un desafío. Llenan de preguntas y hacen cuestionarse sobre qué tipo de política primará en la futura Administración Obama. No en vano muchos analistas ven en Barack Obama elementos que recuerdan tanto a John F. Kennedy como a Bill Clinton. En caso de ser así, y tal como lo ha prometido durante la campaña electoral, su política hacia Irán augura ser dura, pero no hostil.

Pero sin lugar a dudas la política armamentista de Irán y la hasta ahora obstinada política norteamericana "en el nombre del padre" - es decir, en base a la creencia del Destino Manifiesto y el Excepcionalismo norteamericano - son una mezcla explosiva que si bien sufre bajas y subidas se mantiene en la escena internacional y en la relación entre estos dos Estados como un elemento constante.

Tal como afirmara Hillary Clinton[6] en un artículo meses atrás, "el próximo presidente

(norteamericano) será el primero en heredar dos guerras, una campaña de largo plazo contra redes terroristas globales y una tensión cada vez mayor con Irán, que busca adquirir armas nucleares. (…) Además, el próximo gobierno tendrá que enfrentar una situación impredecible y peligrosa en Medio Oriente, que amenaza a Israel y tiene el potencial de desplomar la economía global al interrumpir los suministros petroleros".

Y como sostiene Imanuel Wallerstein, "cuando se es un país poderoso, es difícil no jugar con fuego. Pero el régimen de Bush ha sido particularmente temerario". Por eso, la gran esperanza de la comunidad es que el próximo gobierno norteamericano ahonde en los "tibios" pasos llevados a cabo en los últimos meses de la Administración Bush (h) en pos de acercar a Irán a algunas de sus iniciativas, por ejemplo la reconstrucción del orden político y social iraquí.

Una vez más sólo el tiempo nos dará la razón o nos la arrebatará. Y quizá con el nuevo cambio de gobierno en EEUU veamos el inicio de una nueva etapa más "dialoguista" que "intervencionista/militarista", ya que como sabemos, el legado de Bush (h) ha sido principalmente demostrar que combatir fuego con fuego en los tiempos que corren infunde tanto temor como desconfianza, no sólo en los enemigos de ayer y hoy, sino también entre las alianzas históricas a las que Barack Obama ha invocado en pos de reconstruirlas.

5- A mediados del mes de octubre, el Congreso norteamericano aprobó una subvención de 5 millones de dólares para comenzar el estudio de una base espacial de defensa con misiles, siendo esta la primera vez que se asigna dinero para sistemas basados en el espacio desde que Clinton canceló este tipo de investigaciones.

6- Clinton, Hillary. "Seguridad y oportunidades para el siglo XXI". Foreign Affairs En Español, Enero-Marzo 2008.
En: http://www.foreignaffairs-esp.org/20080101faenespessay080110/hillary-rodham-clinton/seguridad-y-oportunidades-para-el-siglo-xxi.html?mode=print